

Uutta ARTTU2-ohjelmasta

Miten johdetaan hyvinvoinnin edistämistä kunnissa?

Kaija Majoinen & Anni Antila, FCG

RAPORTIN SISÄLTÖ

1 Tutkimuksen lähtökohdat	2
Mitä jo tiedetään hyvinvoinnin edistämistehtävästä ja sen johtamisesta?	2
Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen toteutus	4
2 Johtamisjärjestelmä hyvinvoinnin mahdollistajana	5
Poliittisen johtamisen rakenteet	5
Ammatillisen johtamisen rakenteet	7
3 Johtamisen välineillä kohti hyvinvointia	9
Strategiat hyvinvointijohtamisen suuntaajana	9
Prosessit ja projektit strategian toimeenpanon tukena	11
Hyvinvointikertomukset ja -suunnitelmat	12
4 Verkostojen johtaminen ja yhdyspinnat	13
Kunnan toiminta ja verkostojen johtaminen	13
Yhdyspinnan rakentuminen maakunta- ja sote-uudistuksessa	14
5 Johtopäätökset	16
Rakenteelliset muutokset välitilassa ja erilaistumassa	16
Yhteisösuuntautuneet strategiat ja toimeleimet vievät kohti tulevaisuuden kuntaa	17
Ylimmän johdon vahva rooli luo edellytykset poikkihallinnolliselle hyvinvoinnin edistämiseksi	17
Verkostoista voimaa hyvinvoinnin kehittämiseen	17
Yhdyspinnan haltuunotto edellyttää suunnitelmallista toimintaa tässä ja nyt	17
Vaikuttavat palkitsemismekanismit yhdyspinnan molemmin puolin	17
Organisaatoratkaisuista kohti ihmislähtöistä toimintaa	18
Lähteet	18
Liite 1. Kuuden case-kunnan poliittiset johtamisjärjestelmät	20

KESKEISET HAVAINNOT

- Kuntien toimielinrakenteet ovat erilaistumassa hyvinvoinnin edistämisen näkökulmasta ja ovat toisaalta välitilassa, jossa odotetaan maakunta- ja sote-uudistuksen kansallisia ratkaisuja. Kunnat etenevät eritahtisesti johtamisjärjestelmän uudistamisessa. Mielenkiintoisena ja yleistyvänä ilmiönä ovat yhteisösuuntautuneet lautakunnat, joissa osallisuuden vahvistaminen ja vuorovaikutus kansalaisyhteiskunnan kanssa rakentuu osaksi lautakuntien tehtävää.
- Hyvinvoinnin edistäminen on nousemassa aiempaa vahvemmin kuntien strategiisiin päämääriin ja tavoitteisiin. Yhtenä voimistuvana toimintamallina case-kunnissa on ollut myös strategiaprosessin laadintavaiheen muuttuminen organisaatiokeskeisestä yhteisösuuntautuneeseen strategiaan. Tässäkin ollaan vielä alkutaipaleella.
- Ylimmän poliittisen ja ammatillisen johdon vahva rooli on tärkeä, jotta onnistutaan poikkihallinnollisessa ja koko kuntakonsernin hyvinvoinnin edistämistehtävässä. Tätä on korostettu muutamien kuntien hallintosääntöön sisällytetyillä vastuumäärittelyillä. Ylin johto voi myös esimerkkinsä avulla viestiä hyvinvoinnin edistämistehtävän tärkeyttä sekä henkilöstölle että kuntayhteisöön. Poikkihallinnollista työtä edistetään myös strategisilla ohjelmilla ja projekteilla sekä poikkihallinnollisen koordinoinnin resursoinnilla.
- Erilaisten verkostojen tunnistaminen ja entistä tietoisempi ja monialaisempi hyödyntäminen mahdollistaa laaja-alaisemman oppimisen, kehittämisen ja vaikuttamisen hyvinvoinnin edistämässä. Verkostojen johtamismallin tulee olla yhdessä sovittu, avoimesti keskusteltu ja toimijoiden yhdessä hyväksymä. Lisäksi verkostotoimijoille pitää varmistaa riittävät toimintamahdollisuudet suhteessa verkostotoiminnalta odo-

tettuihin tuloksiin esimerkiksi organisaation kehittämisessä tai tiedon hyödyntämisessä.

- Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä on kuntien ja maakunnan yhteinen. Ne molemmat palvelevat samaa asukasta, jonka hyvinvointiin vaikuttaa kummankin toimijan ratkaisut. Tämän vuoksi on tärkeää pikaisesti rakentaa toimiva yhdyspintamenettely, suunnitella yhteistyön rakenteet ja sopimuskäytännöt, jotka tukevat toimivaa ja tasavertaista kumppanuutta maakuntien ja kuntien välillä sekä estävät sisäänpäin kääntymisen.
- Kunnille ja maakunnille tulevien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kannusteiden toimivuutta ja riittävyyttä tulee arvioida osana uudistusten reaaliaikaista arviointia ja tehdä sen perusteella tarvittavat muutokset. Tämä on tärkeää osaoptimoinnin välttämiseksi tilanteessa, jossa yhteisestä tehtävästä huolimatta tehtävien uudelleen järjestelyt pienentävät kuntien tulopohjaa ja samanaikaisesti maakuntiin kohdistuu valtion voimakas ohjaus. Keinoina voidaan käyttää esimerkiksi yhteisbudjetointia ja -kehittämistä sekä niihin sisältyviä palkitsemismenetelyjä sekä kunnallisia poikkihallinnollisen hyvinvoinnin edistämisen kannusteita.
- Hyvinvoinnin edistämistä johdettaessa ja kehitettäessä on tärkeää pitää keskiössä asukasnäkökulma. Konkreettiset ja ketterät arjen kokeilut sekä niihin kytkeytyvät tarinat ja yhteinen palvelumuotoilu mahdollistavat kuntalaisten aktiivisen osallistumisen. Tämä lisää kuntalaisen voimaannuttavaa kokemusta kuulluksi tulemisesta sekä sisältää merkityksellisyyttä muutoksessa elävälle henkilöstölle.

Raportin keskeiset havainnot tiivistetysti:



1 Tutkimuksen lähtökohdat

Tämä tutkimusraportti on osa ARTTU2-tutkimusohjelmaan liittyvää Kunta hyvinvoinnin edistäjänä -osaprojektia. Tutkimuksen ensimmäinen raportti käsitteli hyvinvoinnin edistämisen sisältöä, mahdollisuuksia ja haasteita (Majoinen ja Antila 2017). Tässä raportissa tarkastellaan, minkälaisilla johtamisen rakenteilla, toimintatavoilla ja välineillä kunnat ovat ottamassa tätä tehtävää haltuun.

Tarkasteltaessa tutkimusteemaa johtamisen näkökulmasta lähtökohdaksi on kunnan kokonaisjohtamisen viitekehys. Tämä tarkoittaa sitä, että hyvinvoinnin edistämisen johtamista ei jäsenetä erilliseksi johtamisen osa-alueeksi tai uudeksi johtamisen "ismiksi", vaan pikemminkin keskeiseksi sisällöksi ja ulottuvuudeksi kunnan strategisessa johtamisessa. Perustan tälle tarkastelulle tuo jo kuntalain (410/2015) strategiasäännös (37 §), jossa todetaan, että kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon mm. kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen. Näitä strategisia tavoitteita voidaan tarkentaa ja panna toimeen hyvinvoinnin edistämishajelmien ja projektien avulla.

Tutkimuksen lähtökohdaksi on kunnan toimintaympäristön muutokset ja niiden vaikutukset kunnan johtamiseen. Erityisen merkittävänä muutosajureina ovat tällöin tulevaisuuden kuntien, maakuntien sekä valtion tehtävissä ja vastuissa tapahtuvat muutokset. Hyvinvoinnin edistämistehtävässä maakunta- ja sote-uudistus merkitsee ennen muuta poisoppimista siitä, että hyvinvoinnin edistämistehtävä olisi vain soten vastuulla.

Mitä jo tiedetään hyvinvoinnin edistämistehtävästä ja sen johtamisesta?

Kuntien poliittisissa johtamis- ja päätöksentekojärjestelmissä tapahtuvia muutoksia on tarkasteltu yleisellä tasolla jo aiemmin ARTTU2-tutkimusohjelmassa. Tällöin todettiin, että kuntien poliittisten johtamisjärjestelmien uudistaminen on käynnissä kunnissa ja hyvinvoinnin edistämistehtävä vaikuttaa tuleviin organisaatiotratkaisuihin. Yksityiskohtaisempaa tietoa muutosten nykytilasta ei kuitenkaan tähän raporttiin sisällynyt (Majava 2017).

Matriisimainen johtaminen

Kunta hyvinvoinnin edistäjänä -tutkimuksen ensimmäinen raportti (Majoinen & Antila 2017) luo kuvan hyvinvoinnin edistämistehtävästä kuntien kaikkia toimialoja ja tehtäviä koskevana asiana. Näin ollen poikkihallinnollisen hyvinvoinnin edistäminen edellyttää matriisimaista johtamisotetta koko kuntaorganisaatiossa. Usein kunnissa hyvinvoinnin edistämisen työryhmät ovat poikkihallinnollisia tiimejä, jolloin erityisesti roolien, tavoitteiden ja vastuiden kirkastaminen nousee johtamisen kannalta keskeiseksi. Vajaassa neljänneksessä kuntia kunnan johtoryhmä toimi vuonna 2014 myös hyvinvoinnin edistämisen johtoryhmänä (Piipponen 2015, 6).

Strategia, rakenne, prosessit, resurssit, henkilöstö ja palkitsemiskäytännöt ovat kokonaisuudessaan keskiössä, kun halutaan onnistua matriisimaisessa toimintamallissa (Pakarinen 2017). Strategia antaa suunnan ja tavoitteet eri toimialoille siitä, mihin

niiden tulee pyrkiä hyvinvoinnin edistämistehtävässä. Jo ensimmäisen vaiheen haastatteluissa kävi kuitenkin ilmi, että strateginen tavoiteasetanta elinvoiman ja hyvinvoinnin edistämiseksi voidaan kokea kunnan panostuksista ja voimavaroista kilpailuvina, mikä saa aikaan jännitteitä kuntaorganisaation eri osien välillä. Organisaation sisäisen kilpailun vähentämiseksi onkin oleellista se, miten kunnan poliittinen johto ja johtoryhmä pystyvät koordinoimaan elinvoiman, osallisuuden ja hyvinvoinnin edistämisen kokonaisuutta. Ylimmän johdon oma esimerkki ja tapa toimia on tällöin merkityksellistä. Päähuomio tulee kiinnittää prosesseihin ja sellaiseen konkreettiseen tekemiseen, jolla luodaan edellytyksiä kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistämiseksi. Tärkeää on myös saada aikaan matriisimaista työskentelyä tukevia palkitsemiskäytäntöjä, joiden kehittämisessä kunnissa ollaan kuitenkin vasta alkutaipaleella (Viitala ym. 2017, 5).

Selkeät johtamisen rakenteet ja tehtäväjako ovat tärkeitä kuntaorganisaation toimintakyvyn ja tuloksellisuuden kannalta. Johtamisjärjestelmän määrittelemät rakenteet ja toimivaltasuhteet tukevat tavoitteiden suunnassa tapahtuvaa päätöksentekoa sekä selkiyttävät eri toimijoihin kohdistuvia rooliodotuksia. Johtamisjärjestelmä voidaan määrittää strategian toimeenpanon välineeksi, jolla henkilöstön toimintaa tuetaan ja mahdollistetaan kohti organisaation menestystä (Malkamäki 2017). Myös tässä tutkimuksessa tarkastelemme johtamisen rakenteiden ja strategian välistä suhdetta. Vallan ja vastuun määrittely ja jako ovat keskeinen osa johtamisjärjestelmän luomista (Meklin ja Martikainen 2003). Se tapahtuu ennen kaikkea valtuuston hyväksymän hallintosäännön avulla. Hallintosääntöjen määrittelemät johtamisjärjestelmät ovat myös analyysin lähtökohtana tässä tutkimusraportissa. Kunnan dualistisen kaksoisjohtamisen vuoksi tarkastelemme asiaa sekä poliittisen että ammatillisen johtamisen ja myös johtamisen rakenteiden näkökulmasta.

Liikkuvaa hyvinvointitietoa

Matriisimaisessa johtamisessa keskeinen näkökulma on se, miten ja minkälaisilla mekanismeilla ja prosesseilla kuntaorganisaatio toimii ottaessaan haltuun perustehtävänsä. Hyvin tärkeää on, että hyvinvointitieto liikkuu organisaation sisällä niin vertikaalisesti kuin horisontaalisesti eli tiedolla johtamisen ja kehittämisen tulee kokonaisuudessaan toimia. Vertikaalisiin prosesseihin kuuluvat esimerkiksi talousarvion sekä siihen liittyvän toiminta- ja taloussuunnitelman sekä hyvinvointikertomuksen valmistelu ja käsittely. Horisontaalista työskentelyä edustavat ennen muuta poikkihallinnollisten työryhmien työskentely esimerkiksi hyvinvointikertomusta laadittaessa. Prosessinäkökulma nostaa esiin tutkimuksessa myös kysymyksen, miten tiedolla johtamisen työkalut ja tietojärjestelmät tukevat kuntia matriisimaisessa toimintamallissa ja mitä kehittämisehdotuksia näihin liittyy (Pakarinen 2017).

Hyvinvointitehtävän määrittelyä

Hyvinvoinnin edistämistehtävä on vanha, mutta samalla toimintaympäristön ja kunnan roolin muuttuessa uusi tehtävä kunnille. Ensimmäisessä osaraportissamme (Majoinen ja Antila 2017) totesimme, että tämän vuoksi hyvinvoinnin edistämistehtävä on määriteltävä uudelleen, mikä viittaa transformaatiomuutokseen eli uusien merkitysten oivaltamiseen ja sisäistämiseen sekä uu-

della tavalla toimimiseen. Transformaatiomuutoksen aikaansaamista edistää se, että osataan kertoa eletystä muutoksesta sekä luoda uudenlaisia tarinoita organisaatiosta ja sen matkasta kohti nykyhetkeä ja tulevaisuutta (Heikkilä ja Puutio 2017). Transformaatiomuutoksen aikaansaaminen edellyttää puolestaan taitavaa muutosjohtamista, mikä näkyy onnistuessaan kuntaorganisaatiossa työskentelevien esimiesten ja henkilöstön ajattelu- ja toimintatapojen muutoksina. Kun näin tapahtuu, strategiset tavoitteet sisäistyvät käytännön teoiksi ja toiminnoiksi.

Kuntakonsernin merkitys

Hyvinvoinnin edistämistehtävästä ovat entistä useammin vastuussa kunnan emo-organisaation lisäksi kunnan tytäryhteisöt. Kuntien omistamat tytäryhtiöt, säätiöt ja kuntayhtymät lisäävät hyvinvoinnin edellytyksiä esimerkiksi urheilu- ja uimahallien sekä kulttuuripalvelujen kautta, mutta myös tarjoamalla ammatillista koulutusta tai vuokra-asuntoja mm. erityisryhmille.

Riskinä on, että kuntakonserniin kuuluvat tytäryhteisöt ovat liian etäällä emokunnasta eivätkä ota aina riittävästi huomioon konsernin strategioita, hyvinvoinnin edistämiseksi asetettuja tavoitteita ja sovitut toimintapolitiikkoja. Konsernin näkökulmasta tytäryhteisöillä on taipumus osaoptimointiin eli asioiden tarkasteluun pelkästään yhtiön eikä koko konsernin edun kannalta. Strategian luomisprosessilla on oleellinen merkitys, kun osaoptimointia halutaan vähentää ja saada kuntakonsernin eri osat marssimaan samaan tahtiin ja suuntaan (Meklin ja Martikainen 2003, 69–71).

Ohjaava kuntastrategia

Kuntastrategialla, jossa huomioidaan myös asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen, ohjataan kunnan toimintaa. Se sisältää sekä kuntaorganisaation ja siihen kuuluvat konserniyhteisöt, mutta myös muun toiminnan. Tähän kuuluvat esimerkiksi sellaiset kysymykset, miten kunta on mukana myöntämällä avustuksia, tekemällä hankintoja sekä menemällä mukaan osakkuusyhteisöjen ja verkostojen toimintaan. Jotta strategialla olisi merkitystä kehystävänä ja suuntaavana tekijänä, tarvitaan osallistavia sekä aiempaa monitahoisempia strategiaprosesseja (Eirola ja Kohtamäki 2015). Strategiaa ja hyvinvoinnin edistämisen tavoitteita toteutetaan kunnissa omistajapoliittisilla linjauksilla sekä tytäryhteisöjen tavoitteiden asettamisella.

Laadittu kuntastrategia toimii myös pohjana kuntien omistajapoliittisten linjausten laadinnassa. Siinä voidaan asettaa toiminnallisten tavoitteiden osalta kunnan omistuksille myös hyvinvoinnin edistämiseen tähtäviä tavoitteita sekä määrittää omistustressi, joka voi painottua joidenkin yhtiöiden osalta palvelutehtävään ja hyvinvoinnin lisäämiseen. Vaikuttava konsernijohtaminen edellyttää lisäksi toimivia omistajaohjauksen käytänteitä kuten ajantasaisia konserniohjeita, hallitusjäsenten asettamista ja ohjeistusta konsernijohtolta sekä muuta vuorovaikutusta.

Vaikutusten arviointia

Hankintojen osalta yhtenä mielenkiintoisena ulottuvuutena on tulos- ja vaikuttavuuslähtöiset hankinnat, joissa keskiöön nousee myös asiakasvaikutukset ja yhteiskunnalliset vaikutukset sopi-

muskanusteiden, mutta myös hankinnan aikana kehitettävien uusien innovaatioiden tai palveluratkaisujen kautta. Välittömiä asiakaskohtaisia vaikutuksia voivat olla mm. terveydentilan parantuminen, työllistyminen tai sosiaalinen hyvinvointi. (Valovirta ym. 2017)

Ensimmäisessä tutkimusraportissamme (Majoinen ja Antila 2017) tuli esille projektien ja ohjelmien merkitys kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistämiseksi. Hyvinvoinnin edistämis-tehtävässä kohdataan yhä useammin monia sellaisia haasteita ja ongelmia, joihin tulee pystyä vastaamaan myös ohjelmia ja projekteja ketterämmin. Kysymys on tällöin kokeiluista, joilla pyritään ratkaisemaan esiin nousseita ongelmia ja saamaan aikaan uudenlaisia toimintamalleja sekä tuottamaan uutta tietoa. Johtamisen näkökulmasta tärkeää on silloin se, että poliittisilta päätöksentekijöiltä ja ylimmältä ammattijohtolta saadaan lupa kokeilujen käynnistämiseen ja toteuttamiseen. Tämä on hyvä kirjata jo kunnan strategiaan. Kunnan kokeilukulttuuri kehittyi vain kokeilemalla ja sallimalla myös epäonnistumisia. Niin ikään tulisi olla määriteltynä, mikä on kokeiluista vastaavien toimijoiden sekä johdon ja päätöksentekijöiden välinen työnjako. Olipa kysymyksessä kokeilut tai projektit, on tärkeää huolehtia selkeästä tavoiteasettelusta ja strategiaperusteisuudesta. Parhaiten kokeilut näyttävät olevan osana julkisten organisaatioiden toimintakulttuuria silloin, kun ne liittyvät siihen, minkä suuntaisesti toimintaa pyritään kokonaisuudessaan kehittämään (Stenvall 2017, 41–44).

Verkostojen johtamista

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen tulee olemaan kunnan ja maakunnan yhteistä toimintaa, jolloin tarvitaan myös jaettua johtajuutta hyvinvoinnin edistämis-tehtävässä ja siinä onnistumisessa. Kuntalain 1 §:n säännös jää voimaan myös sote- ja maakuntauudistuksen toteutumisen jälkeen. Maakuntalakiesityksessä yksi maakunnan tehtävistä tulee olemaan sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen sekä ehkäisevän päihdetyön tuki kunnille (Luukkonen ym. 2017, 16). Kuntapäättäjille tehdyt viimeaikaiset kyselyt osoittavat, että 95 % valtuutetuista pitää hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä erittäin tai melko tärkeänä kunnan ja maakunnan yhteistyöalueena (KAKS:n tiedote 9.8.2017). Näin ollen on hyvä, että kuntia ja maakuntia tullaan kannustamaan tehtävän hoitamiseen liittämällä sekä kuntien valtiosuuksiin että maakunnan rahoitukseen erillinen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin.

Maakunta- ja sote-uudistus sekä monitoimijainen yhteistyö hyvinvoinnin edistämiseksi tuo tutkimukseen verkostojen johtamisen näkökulman. Verkostoitumisella tarkoitetaan organisaatioiden, tässä tapauksessa kuntien ja maakuntien lisäksi myös palveluja tuottavien yritysten ja järjestöjen rajat ylittävää yhteistoimintaa ja vuorovaikutusta (Saarelainen ja Kiviniemi 2018, 8). Tällä viitataan sellaisiin toimintoihin, joilla vahvistetaan vuorovaikutusta, etsitään uutta sisältöä ja toimintamalleja sekä organisoitetaan toimijoiden välistä yhteistyötä ja tiedonkulkua. Kysymys on siis monien toimijoiden ja toimintojen yhteen kietoutumisesta, mikä on kompleksisuuden ytimessä. Johtaminen ja johtajuus eivät ole kompleksisuuden näkökulmasta yksittäisessä johtajassa, vaan se muodostuu toimijoiden välisissä suhteissa. Yhteis-

työn rakenteita voidaan muokata ja organisoida, mutta yhteen kietoutumista ja mahdollisuuksien avaruutta ei voida johtaa. Kompleksisuudessa johtamiselta vaaditaan ennen kaikkea taitavaa toimintaa ja näppäryyttä eli manöveroituminen nousee keskeiseksi (Puustinen 2017).

Ilkeitä ongelmia

Eriytyinen haaste hyvinvoinnin edistämiseksi ja sen johtamiselle muodostuu siitä, että hyvinvoinnin edistämiseksi ollaan usein keskellä ilkeitä, pirullisia ongelmia. Tällaisista esimerkkeinä voidaan mainita mm. osan lapsista ja nuorista kokema pahoinvointi, koulukiusaaminen, pitkäaikaistyöttömyys jopa ylisukupolvisena sekä osan ikäihmisistä kokema yksinäisyys ja siitä seuraava turvattomuus. Pirulliset ongelmat ovat luonteeltaan sellaisia, että niitä ei voi kokonaan ratkaista, vaan ne vaativat jatkuvaa valppaana oloa ja yhteistyöhöhenkistä johtamista (Vartiainen ym. 2013). Tällöin korostuu osallistava ja vuorovaikutteinen, alhaalta ylös eli bottom-up -tyyppinen toimintatapa lineaarisen, vain ylhäältä alas tapahtuvan ohjauksen rinnalla (Lindell 2017, s. 6).

Yhdistävää johtajuutta

Kaikki edellä kerrottu osoittaa, että tarkasteltaessa hyvinvoinnin edistämistä johtajuuden näkökulmasta kysymys on ennen kaikkea yhdistävästä johtajuudesta. Parhaimmillaan yhdistävä johtajuus näyttäytyy onnistuneena julkisen arvon luomisena. Yhdistävän johtajuuden keskeisenä perusajatuksena on, että toiminnan tuloksena tapahtuva yhdentyminen, yhteinen ymmärrys ja ongelmien ratkaisu ovat enemmän ja perustavampaa laatua olevaa kuin normaali toimijoiden välinen yhteistyö. Yhdistävän johtamisen näkökulma vie siihen, että johtamisessa korostuvat halu ja kyky ymmärtää erilaisia viiteryhmiä ja erilaisia ihmisiä (Parkkinen ym. 2017). Tämä empatiaan liittyvä osaaminen on erityisen tärkeää hyvinvoinnin edistämiseksi, koska sen ytimessä on osallisuuden ja toimijuuden vahvistamiseen liittyvät näkökulmat ja sisällöt.

Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen toteutus

Miten johdetaan hyvinvoinnin edistämistä kunnissa -tutkimusraportti on osa Kuntaliiton koordinoimaa ARTTU2-arviointitutkimusohjelmaa, jonka tehtävänä on tuottaa systemaattista ja vertailukelpoista tutkimustietoa kuntia koskevien uudistusten ja kehittämistoiminnan vaikutuksista. Ohjelmassa on mukana 40 tutkimuskuntaa, jotka edustavat erikokoisia ja -tyyppisiä kuntia eri puolilla Suomea.

Tämä raportti liittyy keskeisesti ajankohtaiseen keskusteluun tulevaisuuden kunnasta. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää hyvinvoinnin edistämis-tehtävää ja sen johtamista osana tulevaisuuden kunnan rakentamista siten kuin kuntapäättäjät sen sisällön näkevät ja ovat sen määritelleet strategioihin ja hallintosääntöön. Koska Suomen kunnat ovat hyvin erilaisia koon, väestörakenteen ja elinvoimaisuuden osalta. Myös hyvinvoinnin edistämiseen liittyvät johtamisen rakenteet ja käytännöt on organisoitu eri tavoin. Tätä moninaisuutta saadaan tutkimuksen avulla näkyväksi.

Tutkimuksen tehtävänä on tuottaa tietoa:

- 1) Mitkä ovat hyvinvointijohtamisen rakenteet, toimintatavat ja välineet osana kunnan kokonaisjohtamista ja johtamisjärjestelmää?
- 2) Mitä haasteita, mahdollisuuksia ja riskejä liittyy hyvinvoinnin johtamiseen kunnissa, kunta-maakunta-yhdyspinnoilla sekä verkostomaisesti tehtävässä yhteistyössä?

Tässä tutkimuksessa hyvinvoinnin edistämiseen liittyvä johtamisjärjestelmien ja -rakenteiden analyysi tehdään kaikista 40 ARTTU2-kunnasta hyödyntäen kuntien valtuustojen hyväksymiä hallintosääntöjä sekä ns. REA-puntarin kyselyn aineistoja. Sen lisäksi syvällisemmässä tarkastelussa ovat mukana seuraavat kunnat: Hollola, Mikkeli, Sipoo, Säkyä, Tampere ja Turku. Niistä on käytettävissä myös tutkimuksen yhteydessä tehtyjä haastatteluja ja työpaja-aineistoja. Tutkimus toteutetaan aineistotriangulaation periaatteella, mikä tarkoittaa sitä, että ylätasolla tehdään analyysi kaikista ARTTU-kunnista ja näitä tuloksia peilataan ja syvennetään kuuteen case-kuntaan. Tutkimusote on luonteeltaan kuvaava ja arvioiva.

Case-kuntien aineistona olemme hyödyntäneet kuntien hallintosääntöjä, strategioita, hyvinvointikertomuksia ja hyvinvoinnin strategisia ohjelmia sekä talousarvio- ja tilinpäätösdokumentteja. Lisäksi aineistona käytetään case-kuntien alueilta maakunta- ja sote-uudistuksen alueellisia aineistoja.

Tällä tutkimuksella on vahva kehittämisintressi. Suomen Kuntaliiton Kunta hyvinvoinnin edistäjänä -verkostoprojektiin osallistuu noin 30 kuntaa ja kaupunkia sekä maakuntia ja alueellisia kuntayhtymiä. Verkostoprojektissa ovat mukana Suomen Kuntaliiton lisäksi VM, STM, THL, FCG Oy ja Itä-Suomen yliopisto. Tässä verkostoprojektissa kehitetään mm. hyvinvointijohtamista kunnissa ja yhdyspinnoilla. Näin ollen tämän tutkimuksen tuloksia voidaan hyödyntää myös kehittämisverkostossa.

2 Johtamisjärjestelmä hyvinvoinnin mahdollistajana

Kuntajohtaminen on osa julkista johtamista, jossa on omat paikalliset piirteensä. Kuntajohtamiseen sisältyy sekä kuntaorganisaation että kuntayhteisön johtamista. Tarkastelemme tässä tutkimuksessa kunnan johtamisen kokonaisuutta, mikä jakaantuu poliittiseen ja ammatilliseen johtamiseen. Siitä käytetään nimitystä dualistinen tai kaksinapainen johtamisjärjestelmä. Käytännössä nämä eri johtamisen osat kietoutuvat monin eri tavoin toisiinsa (Kurkinen-Supperi 2016, 63–66). Tämä tutkimus tuottaa tietoa siitä, missä vaiheessa tässä johtamisjärjestelmien uudistamisessa ollaan hyvinvoinnin edistämisen näkökulmasta.

Poliittisen johtamisen rakenteet

Kunnan poliittisen johtamisen kokonaisuuden muodostavat valtuusto, kunnanhallitus ja lautakunnat, jotka ovat kunnallisia toimielimiä. Kuntalain mukaan kunnan ylintä päätösvaltaa käyttävä valtuusto päättää kuntastrategiassa kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon mm. kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen.

Valtuusto voi asettaa lisäksi kunnanhallituksen alaisena toimivia lautakuntia tai valiokuntia hoitamaan pysyväisluonteisia tehtäviä.

Uudessa kuntalaissa nostettiin esiin vaihtoehtoisia johtamismalleja kuten puheenjohtajamalli sekä valiokuntamalli. Valtuustokauden vaihtumisen yhteydessä useat kunnat uudistivat johtamisjärjestelmää ja luottamushenkilörakenteitaan. Lisäksi osassa kunnista siirryttiin valiokuntamalliin. Helsingissä ja Tuusulassa siirryttiin pormestarmalliin Tampereen ja Pirkkalan lisäksi. Kuntalaki on luonteeltaan mahdollistava, mikä tarkoittaa mm. sitä, että kunnan lautakuntaorganisaatio tai vaihtoehtoisesti valiokuntamallin käyttö on kunnan omassa päätösvallassa. Valtuuston hyväksymä hallintosääntö on kunnan hallinnon ja toiminnan keskeinen ohjausväline sekä kunnan johtamisjärjestelmän määrittäjä. Uudistunut kuntalaki sekä valtuustokauden vaihdos aiheuttivat sen, että lähes kaikissa kunnissa on nyt hyväksytty uusi hallintosääntö, josta Kuntaliitto on antanut oman suosituksensa (Myllymäki 2016).

Johtamisjärjestelmän uudistamisen kautta kunnissa varaudutaan tulevaisuuteen ilman sosiaali- ja terveystalvuuksia ja siksi myös johtamisjärjestelmän yksinkertaistamiseen. Varautumisen ja tehtävien muutoksien pohdinnat vaihtelivat kuitenkin laajalti kuntakentällä. Ne kunnat, joista sote-palvelut ovat jo siirtyneet maakunnallisella tasolla hoidettavaksi, ovat etujoukossa uudistaneet myös omaa organisaatiotaan hyvinvoinnin edistämisen ja elinvoiman suuntaan. Lisäksi yleisenä trendinä, tosin jo pidemmän aikaa, on ollut toimielinten vähentäminen (Majava 2017). Syyt kehitykseen ovat vaihdelleet, mutta yhtenä tavoitteena on ollut ns. "virtaviivaistaa" päätöksenteon prosesseja sekä koota toimielimille suurempia tehtäväkokonaisuuksia. Kuntakohtaiset erot ovat kuitenkin suuria: Sekä viime valtuustokauden alussa vuonna 2013 että vuonna 2016 lautakuntien määrä kunnissa vaihteli nolasta neljääntoista (Piipponen 2015, 7; Airaksinen 2017, 179).

Valiokuntamallin käyttöönotot ovat koskeneet pääasiassa ns. päätösvaltaisia valiokuntia, joissa valiokunnilla on lautakuntien tavoin päätösvaltaa, mutta jäsenet ovat kuntalaisten vaaleilla valitsemia valtuutettuja. Tällä on pyritty vahvistamaan edustuksellista demokratiaa sekä varmistamaan toimielimen "kytkeytymistä" valtuuston strategiaan linjauksiin ja tahtotilaan. Täten kyseessä on samalla pyrkimys kuntakonsernin kokonaisohjauksen terävöittämiseen. Päätösvaltaa käyttävät valiokunnat eroavat mm. Kempeleessä käytössä olevasta mallista, jossa valiokunnat eivät tee päätöksiä vaan keskittyvät etenkin valmisteluvaiheen ohjaavaan keskusteluun. On myös huomioitava, että hallintosäännöt tai rakenteellinen tarkastelu ei tuo näkyväksi kokonaisuudessaan toimielinten työskentelyä ja poliittisten johtamisprosessien kulttuuriin liittyvää rakennustyötä. ARTTU2-tutkimuskunnista valiokuntia on käytössä esimerkiksi Sipoon ja Hollolan kunnissa.

Ylimmälle poliittiselle johdolle kuuluvia hyvinvoinnin edistämiseen tehtäviä on otettu joidenkin kuntien uusiin hallintosääntöihin, mitä voi pitää hyvinvointitehtävää vahvistavana asiana. Esimerkiksi Mikkeliissä hyvinvoinnin edistäminen on mainittu erikseen kaupunginhallituksen erityisissä tehtävissä, mutta

myös valtuuston puheenjohtajan tehtävänä. Samaan aikaan Mikkelissä on myös hyvinvoinnin ja osallisuuden lautakunta. Hollolan hallintosäännön mukaan kunnanhallitus päättää elinvoiman ja hyvinvoinnin poikkihallinnollisesta ohjauksesta. Myös Petäjäveden kunnan hallintosäännön mukaan kunnanhallitus ohjaa hyvinvoinnin edistämistä kunnassa. Vastaaventyyppisten kirjausten toivoisi sisältyvän myös Kuntaliiton hallintosääntösuosituksen, jotta hyvinvoinnin edistämistehtävä vahvistuisi entisestään kunnissa.

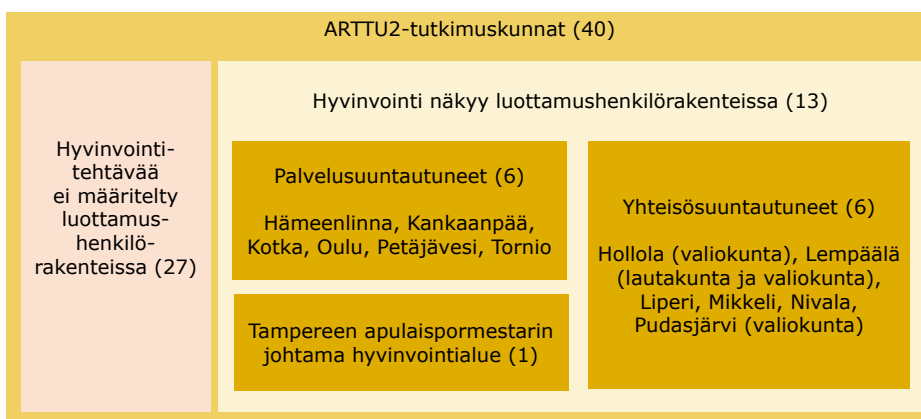
Kun kävimme läpi ARTTU2-kuntien hallintosäännöt ja organisaatiokaaviot, havaitsimme, että kahdessa kolmesta tutkimuskunnasta (27 kunnassa) hyvinvoinnin edistämistehtävä ei näy kunnan lautakuntaorganisaatiossa eikä muutoinkaan poliittisessa organisaatiossa (kuviot 1). Syynä tähän on ennen kaikkea uudistuksiin liittyvät yleiset epävarmuudet eli kysymys siitä, toteutuuko maakunta- ja sote-uudistus ja jos toteutuu, niin missä muodossa. Toiminnassa on useita perinteisiä lautakuntia kuten esimerkiksi perusturva-, sivistys-, vapaa-aika-, rakennus-, yhdyskunta- tai kaupunkirakenne- sekä tekniset ja ympäristölautakunnat. Kunnan koko selittää muun muassa sitä, kuinka monta lautakuntaa hallituksen alaisuudessa toimii eli esimerkiksi isoissa kaupungeissa liikunta-, nuoriso- ja kulttuuriasioita varten on olemassa omat lautakuntansa (Espoo, Turku). Tämä puolestaan tarkoittaa sitä, että hyvinvoinnin edistämistehtävä jakautuu usean eri lautakunnan tehtäväksi. Tällä organisointimallilla on myös hyvät puolensa, koska hyvinvoinnin edistäminen nähdään koko kunnan asiana eikä sen vastuuttaminen yhdelle toimielimelle kavenna näkymää yhteisestä vastuusta (Majava 2017, 8).

Noin kolmanneksessa ARTTU2-kuntia (13 kunnassa) hyvinvoinnin organisointi näkyy rakenteissa. Tarkasteltaessa lautakuntaorganisaationsa muuttaneita kuntia tarkemmin teimme kiinnostavan havainnon siitä, että osassa kuntia oli lähtökohtana palveluorganisaation ohjaaminen, joista käytämme tässä tutkimuksessa nimeä **palvelusuuntautuneet lautakunnat**. Osassa kuntia oli lautakunnan tai valiokunnan tehtävää määriteltäessä otettu puolestaan huomioon myös kuntayhteisöllinen näkökulma, joista käytämme nimitystä **yhteisösuuntautuneet lautakunnat/valiokunnat**. Tällöin huomiota kiinnitettiin palvelujärjestelmän ja sen ohjaamisen ohella mm. kuntalaisten osallisuuden vahvistamiseen sekä vuorovaikutukseen kansalaisjärjestöjen, aluetoimikuntien sekä vaikuttamiselinten (nuorisovaltuusto, vanhus- ja vammaisneuvostot) kanssa.

Suurista kaupungeista kiinnostavan ratkaisun hyvinvoinnin edistämistehtävän organisoinnista tarjoaa Tampere, jossa valtuustokauden vaihtuessa Tampereen kaupunkiorganisaatio uudistettiin ja samalla kaupunki siirtyi tilaaja-tuottajamallista perinteiseen lautakuntamalliin. Tätä ennen kaupungin tilaajalautakunnat oli organisoitu elämänkaariyppisesti lasten ja nuorten palvelujen lautakuntaan, ikäihmisten palvelujen lautakuntaan, terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen lautakuntaan, osaamis- ja elinkeinolautakuntaan, sivistys- ja elämänlaatupalvelujen lautakuntaan sekä yhdyskuntalautakuntaan ja seudulliseen joukko-liikennelautakuntaan. Samalla organisaatio jakautui kolmeen, apulaispormestarien ohjaamiin, palvelualueisiin, joista yksi on hyvinvoinnin palvelualue. Hyvinvoinnin palvelualueella ohjaavat lautakunnat ovat sosiaali- ja terveyslautakunta sekä sivistys- ja kulttuurilautakunta. Kuntien ratkaisut voidaan esittää kuvion 1 mukaisesti.

Palvelusuuntautuneet lautakunnat eivät luonnollisestikaan muodosta yhtä heterogeenistä ryhmää, vaan paikallisista olosuhteista riippuen niiden tehtäväkenttä määräytyy eri tavoin. Esimerkiksi Oulussa hyvinvointilautakunnan tehtäviin kuuluu ennen muuta sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäväkokonaisuus, kun taas Kotkassa hyvinvointilautakunnan tehtäviin kuuluu muut kuin sote-palvelut. Hämeenlinnassa toimii hyvinvointi- ja sivistyslautakunta. Torniossa lähinnä kulttuuriin ja vapaa-ajan palveluihin keskittyvästä lautakunnasta käytetään nimitystä elämänlaatu-lautakunta. Petäjävedellä lautakunnan tehtäväkenttä on laaja, tosin terveyspalvelut hoidetaan seudullisesti ja osin maakunnallisesti. Haasteena näissä ratkaisuissa on, kuinka niiden vastualueet tulevat mahdollisimman pitkälle selviksi jo nimistä (ks. Majava 2017, 8). Lautakuntien tehtävien ja nimien variaatio vaikeuttaa kuntien välistä vertailua päätöksenteossa ja se voi myös vaikeuttaa kuntalaisten mahdollisuuksia hahmottaa toiminnasta vastuussa olevia luottamushenkilöitä. On entistä hankalampaa löytää toimija, jota vetää hihasta, kun ongelmia esiintyy (Airaksinen 2017, 179). Luottamushenkilötoimielinten monimuotoistuminen edellyttää entistä aktiivisempaa kuntaviestintää.

Etelä-Savossa ja Päijät-Hämeessä on kummassakin ennakoiden maakunta- ja sote-uudistusta siirretty sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuu kuntayhtymille, minkä vuoksi Mikkelin ja Hollola ovat muuttaneet myös omaa organisaatioitaan. Mikkelin hyvinvoinnin ja osallisuuden lautakunnan tehtävänä on kulttuuritoimea ja nuoriso- ja liikuntatoimea koskevien asioiden lisäksi



Kuvio 1. Luottamushenkilöorganisaatioihin tehdyt muutokset hyvinvoinnin edistämisen näkökulmasta.

vastata kunnan asukkaiden ja palveluiden käyttäjien osallistumisen ja vaikuttamisen edistämisestä, liikuntapaikkojen ylläpidosta sekä päättää aluejohtokuntien, kaupunginosaseurojen, kylätöimikuntien ja muiden vastaavien toimijoiden kehityssuunnitelmien mukaisesti hyvinvointia ja elinvoimaa edistäviin strategisiin kehittämishankkeisiin varattujen määrärahojen jaosta. Hollolassa sivistyspalvelut kuuluvat hyvinvointivaliokunnan tehtäviin. Lisäksi sen tehtävänä on mm. huolehtia kuntalaisten toiminta- ja osallistumisedellytysten parantamisesta sekä hyvinvoinnin edistämisestä. Sen päätösvaltaan kuuluvat myös liikuntapaikkojen taksat sekä ulkoliikuntapaikoista perittävät maksut.

Yhteisösuuntautuneet lautakunnat ja valiokunnat ovat erityisen kiinnostavia tulevaisuuden kunnan näkökulmasta. Toimintamalleissa on ituja hybridihallinnon malleista, jossa pyrkimyksenä on vahvistaa hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välistä vuoropuhelua sekä luoda mekanismeja, joilla hallinto voi tukea järjestöjen, alueellisten toimielinten sekä neljännen sektorin toimintaa (Mäenpää ja Faehnie 2017).

Yhteisösuuntautuneissa toimielimissä on pyrkimys laajentaa ja syventää kuntalaistietoa, joka toimii päätöksenteon ja ennakoinnin tukena. Esimerkiksi Pudasjärvellä hyvinvointivaliokunnan tehtäviin kuuluu myös kunnan asukkaiden hyvinvointitarpeiden ennakointi. Hyvinvointilautakunnan lisäksi Lempäälässä valiokunnat toimivat valmistelueliminä, jolloin ne ohjaavat ja seuraavat kuntayhteisön voimavarojen hyödyntämistä kunnan kokonaiskehittämisessä. Vuoropuhelun mahdollistamiseksi niiden kokoukset ovat pääosin julkisia.

Yhteisösuuntautuneiden toimielinten roolia tehtävien ja toiminnan näkökulmasta voidaan jäsentää kuvion 2 osoittamalla tavalla.



Kuvio 2. Edellytykset kuntalaisten hyvinvoinnille ja osallisuudelle poliittisen johtamisen rakenteissa.

Ammatillisen johtamisen rakenteet

Luottamushenkilöorganisaation lisäksi useat kunnat uudistivat myös ammatillista organisaatiotaan. Tässäkin trendinä oli rakenteiden selkeyttäminen ja eri yksiköiden kokoaminen kattavampiin hallinnollisiin palvelukokonaisuuksiin. Taustalla ovat vaikuttaneet pyrkimys hyödyntää organisaation osaamista ja resursseja entistä vaikuttavammin sekä poikkihallinnollisen yhteistyön lisääminen.

Kaikista ARTTU2-kunnista tehty organisaatioanalyysi osoitti sen, että poliittisen ja ammatillisen johtamisen rakenteet ovat monella eri tavoin sidoksissa toisiinsa. Niissä kaupungeissa ja kunnissa, joissa on uudistettu lautakuntarakennetta hyvinvoinnin edistämisen suuntaan, on myös ammatillisella puolella tehty vastaavia organisatorisia muutoksia. Uudistukset ovat johtaneet myös tehtävä- ja vastuumuutosten ohella myös toimialan ylimmän viranhaltijan nimikemuutoksiin, joista esimerkkinä voi mainita sivistys- ja hyvinvointijohtajan (Hämeenlinna), hyvinvointijohtaja (Oulu ja Nivala) tai hyvinvointipalvelujen palvelujohtaja (Kotka). Ammatillisen johtamisen rakenteita on myös uudistettu eritahtisesti suhteessa luottamushenkilörakenteisiin. Esimerkiksi Salo toteutti laajan ammatillisen organisaation uudistuksen jo vuosina 2011–2013. Siinä muodostettiin opetuslautakunnan, vapaa-ajan lautakunnan ja sosiaali- ja terveyslautakunnan tehtävistä hyvinvointipalvelujen toimiala. Luottamushenkilöorganisaatiota uudistettiin myöhemmin, vaikkakin edelleen toimiala toimii kolmen lautakunnan alaisuudessa.

Case-kunnista Hollolassa, Tampereella ja Mikkelissä sivistyspalvelut on integroitu osaksi hyvinvointikokonaisuuden palvelualueetta. Mikkelin sivistyksen ja hyvinvoinnin palvelualue jakautuu eri sivistys- ja kulttuuripalvelujen tulosalueisiin. Vuoden 2017 vaihteessa Mikkelin ja kuuden kunnan sote-palvelut siirtyvät Etelä-Savon sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymän (Esote) hoidettaviksi. Samalla kaupunki uudisti ammatillista organisaatiotaan siten, että sivistystoimi muuttui sivistyksen ja hyvinvoinnin palvelualueeksi. Säskylän organisaatiossa on erilliset sivistystoimialue ja perusturvatoimialue. Sama jako on Sipoossa, jossa on sivistysosasto sekä sosiaali- ja terveysosasto. **Turussa** on hyvinvoinnin toimiala, mutta sivistys- ja vapaa-aikapalvelut ovat omia toimialoinaan (taulukko 1). Turun hyvinvoinnin toimialue sisältää sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvät palvelut, mukaan lukien sairaanhoitopiirin ohjaustoiminnot, mutta sivistys ja vapaa-aika ovat omia toimialoinaan.

Hollolassa hyvinvoinnin palvelualue sisältää varhaiskasvatuksen, opetustoimen ja vapaa-aikapalvelut.

Peruspalvelukeskus Oiva siirtyi pois Hollolan kunnan organisaatiosta osaksi Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymää vuoden 2017 alusta. Keväällä organisaatiota uudistettiin siten, että toiminta organisoitiin palvelualueisiin. Uudistusten yhteydessä rekrytoitiin myös hyvinvointikoordinaattori konsernihallintoon ja tarkennettiin hyvinvointityöryhmän kokoonpanoa ja tehtäviä. Sosiaali- ja terveysasiat sekä maaseutuasiat kuuluvat vuoteen 2019 saakka kunnanhallituksen alaiseen konsernipalveluiden palvelualueeseen.

Tampereella hyvinvoinnin palvelualue sisältää sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvien tehtävien lisäksi myös kasvatus- ja opetuspalvelut sekä kulttuuri- ja vapaa-aikapalvelut. Ennen uudistusta hyvinvointipalvelut olivat organisoituneet kuudeksi tuotantoalueeksi (avopalvelut, laitoshoidto, erikoissairaanhoidto, päivähoito ja perusopetus, toiseen asteen koulutus sekä kulttuuri- ja vapaa-aikapalvelut). Myös Tampereen ammattikorkeakoulu kuului hyvinvointipalveluihin. Hyvinvointipalvelujen tilaamisesta huolehtivat tilaajalautakunnat ja konsernihallinnossa oleva tilaajaryhmä, joka vastasi mm. konsernitasoisesta hyvinvointipalvelujen kehittämisestä ja palvelujen tilaamisen valmistelusta ja suunnittelusta. Uudistuksen jälkeen sekä ammatillinen koulutus että lukio kuuluvat elinvoiman palvelualueeseen. Sosiaali- ja terveysuudistuksen toteuduttua hyvinvoinnin palvelualueella tulisi olemaan yksi hyvinvointilautakunta.

Hyvinvoinnin edistämistehtävän merkitys korostuu silloin, kun se on vahvasti ylimmän ammattijohdon agendalla. Näin esimerkiksi Liperin hallintosäännön mukaan kunnanjohtaja johtaa ja koordinoi hyvinvoinnin ja elinvoiman kehittämistä (Hallintosääntö 13 §). Vantaan kaupungissa HYTE-ryhmän puheenjohtajina toimivat apulaiskaupunginjohtajat. Kiertävä puheenjohtajuus varmistaa sen, että kaikkien hallintokuntien on sitouduttava kaupunkilaisten hyvinvoinnin edistämiseen. Uuteen kuntalakiin otettu säännös johtajasopimuksista mahdollistaa myös sen, että hyvinvoinnin edistäminen nostetaan keskeiseksi tavoitteeksi kunnanjohtajan johtajasopimuksessa.

Tärkeää on kuitenkin muistaa tässäkin se, että käytännön toiminta ja johtajan oma esimerkki ratkaisevat. Tästä tuli myönteisiä mainintoja tehdyissä haastatteluisa. *”Kun kunnan sisällä ei leikitä hiekkalaatikolleikkejä, kuntalaisten hyvinvointia voidaan edistää”*. Näin totesi haastattelussa yksi kokenut kuntajohtaja. Merkkipäivän muistamiset voi suunnata hyvinvoinnin edistämiseen, kuten yksi haastattelemamme johtaja totesi korostaen hyvinvoinnin edistämisen tärkeyttä. Ylimmän johdon on myös

tärkeää ymmärtää arjen näkökulmaa. Tämä voi konkretisoitua, vaikka niin, että kunnanjohtaja oli päivän pyörätuolissa ymmärtäkseen, missä kaikessa esteettömyys tulee ottaa huomioon.

Hyvinvointitehtävää varten useissa kunnissa on perustettu monialaisia hyvinvointiryhmiä ja rekrytoitu hyvinvointikoordinaattoreita. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tutkimuksen mukaan (Stahl ym. 2015) hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyön koordinoitiin oli nimetty henkilö yli puolessa kunnista. Pääasiassa tehtävää hoidettiin osa-aikaisesti tai oman toimen ohella, mutta käytössä oli myös kokopäiväisiä ja kuntien yhteisiä koordinaattoreita. Suurin osa koordinaattoreista oli sijoitettu sosiaali- ja terveystoimeen. Muun muassa Mikkelissä hyvinvointikoordinaattorin tehtävät siirtyivät sote-kuntayhtymän valmistelujen myötä sosiaali- ja terveyspalveluista osaksi konsernin hallintoa. Tämä tukee myös ajattelua siitä, että hyvinvoinnin edistäminen on poikkihallinnollinen tehtävä eikä kuulu ainoastaan yksittäiselle toimialalle. Hyvinvointikoordinaattorien yleistyessä olennaista on, että hyvinvointikoordinaattorilla on selkeä tehtäväkuvaus ja hyvinvoinnin koordinoitutehtävään on varattu riittävät resurssit.

Case-kunnissa toimii moniammatilliset hyvinvointiryhmät. Esimerkiksi **Turussa** hyvinvointi- ja aktiivisuusohjelman toimeenpanon tueksi on asetettu kaupungin toimialajohtajista ja asiantuntijoista koostuva hyvinvoinnin ohjausryhmä. **Tampereella** hyvinvointityöryhmällä on mm. hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimeenpanovastuu ja valmistelu kaupunkiorganisaatiossa, hyvinvointikertomus sekä uusien toimintamuotojen jalkauttaminen. Kaupungin johtoryhmällä on ohjaava rooli hyvinvoinnin edistämässä sekä hyvinvointikertomuksessa. Hyvinvoinnin palvelualueen esikunta toimii hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tiiminä, joka mm. valmistelee hyvinvointityöryhmän asioita. **Sipoossa** hyvinvointiryhmä valmistelee yhdessä johtoryhmän kanssa hyvinvointikertomuksen. **Hollolan** kunnassa on toiminut jo vuodesta 2011 alkaen poikkihallinnollinen hyvinvointityöryhmä, jonka tehtävänä on ollut koordinoita ja jäsentää

Taulukko 1. Kuuden case-kunnan ammatilliset organisaatiot

HOLLOLA	MIKKELI	TAMPERE	TURKU	SIPOO	SÄKYLÄ
Konsernipalvelut	Konserni- ja elinvoimapalveluiden palvelualue	Konserniohjaus	Kaupunginjohtajan toimiala	Talous- ja hallintokeskus	Hallinto- ja taloustoimiala
Hyvinvoinnin palvelualue	Sivistyksen ja hyvinvoinnin palvelualue	Hyvinvoinnin palvelualue	Hyvinvoinnin toimiala		
			Sivistyksen toimiala	Sivistysosasto	Sivistystoimiala
				Sosiaali- ja terveysosasto	Perusturvatoimiala
			Vapaa-aika-toimiala		
Elinvoiman palvelualue		Elinvoiman ja kilpailukyyn palvelualue			
	Asumisen ja toimintaympäristön palvelualue	Kaupunki-ympäristön palvelualue	Kiinteistötoimiala	Kehitys- ja kaavoituskeskus	Tekninen ja ympäristötoimiala
			Ympäristötoimiala	Tekniikka- ja ympäristöosasto	

kunnan hyvinvointityötä sekä seurata hyvinvointisuunnitelman toteutumista. Vuonna 2017 alkaen Hollolan sosiaali- ja terveyspalveluiden siirtyvät 1.1.2017 alkaen Päijät-Hämeen Hyvinvointikuntayhtymälle. Tämä on muuttanut hyvinvointiryhmän roolia koordinoijasta ohjaavampaan suuntaan. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämistavoitteita on esitetty hyvinvointityöryhmän toimesta suoraan palvelualueille, jota työtä ei ole aikaisemmin tehty (Anttonen 2017).

3 Johtamisen välineillä kohti hyvinvointia

Strategiat hyvinvointijohtamisen suuntaajana

Kuntien toimintaympäristön kompleksisuus, moninaistuvat kuntalaisten ja sidosryhmien kuntaan kohdistamat odotukset sekä lisääntyvä julkisuus haastavat kuntien strategiatyön. Perinteinen, hierarkkinen strateginen suunnittelu pystyy huonosti vastaamaan muuttuviin vaateisiin varsinkin nyt, kun toimintaympäristö sisältää monenlaisia epävarmuuksia. Tulevaisuuden kunnan rakentamiseksi tarvitaan osallistavaa strategiatyöskentelyä, jolloin strategiaan saadaan myös kuntayhteisöllinen ulottuvuus. Osallistavat prosessit mahdollistavat piilevien voimavarojen tunnistamisen sekä tukevat henkilöstön ja kunnan eri sidosryhmien mahdollisuutta sitoutua hyväksytyyn strategiaan (Pauni ja Ojakkoski 2013, Einola ja Kohtamäki 2015).

Hyvinvoinnin edistämässä ja sen johtamisessa kunnassa on yhtä lailla kysymys siitä, miten strategia suuntaa ja kehittää tätä työtä, mutta myös siitä, mitä kuntayhteisössä ja -organisaatiossa tapahtuu hyvinvoinnin edistämässä. Strateginen johtaminen on siis strategian laadintaa prosessina, sen hyväksymistä, mutta myös strategisia päätöksiä ja tekoja, joilla se todenneetaan. Arvioiva ote ja strategiset katselmoinnit ovat osa toimivaa strategista johtamista.

Strateginen päämäärä voi olla laaja-alainen (esimerkiksi Lappeenrannan strategiassa Hyvinvoivat asukkaat ja osallisuus) tai selkeästi fokuoituva (esimerkiksi Asikkalan strategiassa Suomen liikkuvun kunta). Hyvinvoinnin edistämässä usein kärkeen nouseva pahoinvoinnin ehkäisy voidaan määritellä positiivisesti kuten esimerkiksi Vaasassa, jonka strategia sisältää lupauksen ”maailman onnellisimmista ja terveimmistä kuntalaisista”. Tällainen lupaus tuo myös hyvinvointikertomukseen ”pahoinvointi-indikaattorien” rinnalle hyvinvointi-indikaattorit.

ARTTU2-kuntien strategioiden läpikäynti osoitti myös sen, että hyvinvoinnilla sekä laadukkailla ja läheltä saatavilla peruspalveluilla on tiivis yhteys keskenään. Myös ARTTU2-kuntalaiskeskustelussa kuntalaiset korostivat hyviä palveluja, asuinympäristöä ja turvallisuutta hyvän kotikunnan tärkeimpinä asioina. Yhdeksän kymmenestä oli pikemminkin tyytyväinen kuin tyytymätön kunnallisiin palveluihin (Pekola-Sjöblom 2017). Asukaslähtöisten ja hyvin toimivien palveluiden voidaan katsoa lisäävän arjen sujuvuutta ja turvallisuutta, mikä luo perustaa myös asukkaiden hyvinvoinnille. Näin todetaan esimerkiksi Pudasjärven strategiassa.

Aikaisemmassa tutkimusraportissamme (Majoinen & Antila, 2017) tarkasteltiin jo alustavasti case-kuntien strategioita. Tä-

män jälkeen osa kunnista on uudistanut strategiaansa ja toisaalta joillakin kunnilla strategian päivitystyö on kesken. Voimassa olevista strategioista voidaan nostaa esiin seuraavia asioita:

- Ennaltaehkäisevyys sekä kuntalaisten omatoimisuuden ja aktiivisuuden lisääminen
- Hyvinvointierojen kaventaminen (ml. alueelliset hyvinvointierot) – ”tasaisesti jakautunut hyvinvointi”
- Työllisyyden lisääminen ja nuorten työllistymispolun tukeminen (useimmiten hyvinvoinnista erillisenä asiana, nuorten työllistyminen)
- Palvelurakenteen ja -verkon uudistaminen
- Kuntalaisten osallisuuden ja yhteisöllisyyden lisääminen (mm. 3. sektori, eri asukasryhmät, maahanmuuttajat) – syrjäytymisen ehkäiseminen
- Uudenlaiset palveluratkaisut (esim. teknologia ja digitalisaatio)
- Turvallisuutta ja turvallisuuden tunnetta lisäävät ratkaisut

Hyvinvointia tukevien palveluiden järjestämiseen liittyen kuntastrategioissa nousee esiin edelleen palveluiden ennaltaehkäisevyys, palveluiden kohdentaminen sekä asiakaslähtöisyyttä tukevat toimintatavat. Kulttuurin, taiteen ja liikunnan merkitys on myös haluttu nostaa strategiaan tavoitteisiin. Tärkeänä tavoitteena on myös, että ennaltaehkäisevä toiminta on aktiivista sekä omavastuuta korostavaa. Yhtenä edelleen voimistuvana teemana näyttäytyy **digitalisuuden ja sähköisten palvelujen** kehittäminen hyvinvoinnin edistämisen osana.

Kuntalaisten osallisuus ja **yhteisöllisyys** näyttäytyvät edelleen strategioissa. Tässä teemassa nousee esiin myös ns. koettu onnellisuus sekä linkittyen kuntalaisten omatoimisuuteen yhdessä tekeminen. Esimerkiksi Tampereen kaupungin strategiassa yhteisöllisyyteen linkitetään yhdenvertaisuus ja kokemus kiinnittymisestä Tampereen yhteisöön. Tässä yhtenä esiin nousevana osiona on **maahanmuuttajien integroitumisen** tukeminen elämän eri vaiheissa. Monipuolinen yhteisöjen huomioiminen näkyy myös Mikkelin uudessa strategian ”Hyvän elämän Mikkelin” –päämäärässä, jossa on todettu, että ”Tunnistetaan ja huomioidaan alueen merkittävä vapaa-ajan asumisen osana mikkelliläisyyttä”. Yhdenvertaisuuteen ja yhteisöllisyyteen nivoutuen hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen näkyy monien kuntien strategioissa. Case-kuntatarkastelu osoittaa, että esimerkiksi Tampereen uudessa strategiassa on nostettu yhdeksi tavoitteeksi vuodelle 2030 ”tasaisesti jakautunut hyvinvointi”.

Turvallisuus ja turvallisuuden tunnetta edistävät ratkaisut vaikuttavat olevan yksi uusissa strategioissa korostuva teema. Esimerkiksi Tampereen uudessa strategiassa todetaan, että kaupunkiturvallisuutta ja turvallisuusvalmiutta kehitetään suunnitelmallisesti. Lisäksi turvallisuus liitetään toimintavarmuuteen eli esimerkiksi digitaalisten palvelujen helppokäyttöisyyteen sekä oppimisympäristöjen turvallisuuteen. Turvallisuutta mitataan useilla mittareilla kuten katuturvallisuusindeksillä, turvallisuuskyselyllä, väkivallan tai uhkailun kohteeksi joutuneiden osuudella, koulukiusaamisen ja alkoholia liikaa käyttävien osuudella. Myös Sipoon strategiassa turvallisuus nostetaan esiin mm. turvallisten lähiympäristöjen suunnittelulla ja ylläpidolla, liikenneturvallisuudella sekä toimitilojen turvallisuutena. Myös Mikke-

lin uudessa strategiassa turvallisuusteema nousee esiin ”turvalisena elämänä vauvasta vaariin” mm. esteettöminä palveluina, toimintavarmuutena sekä terveellisenä elinympäristönä (mm. infra, vesistöt, toimitilat).

Sipoon valtuuston tammikuussa 2018 hyväksymässä strategiassa asukkaiden onnellisuus ja hyvinvointi on nostettu yhdeksi kolmesta päätavoitteesta. Strategiassa yhtenä näkökulmana on nostettu myös tulevaisuuden kansalliset muutokset ja **maakunta- ja sote-uudistus sekä siihen varautuminen**. Lähtökohtana on kuntalaisten palvelujen varmistaminen ja henkilöstön jakaminen muutoksessa: ”Kehitämme sosiaali- ja terveyspalveluja riippumatta tulevista kansallisista ratkaisuista. Varmistamme sipoolaisten sosiaali- ja terveyspalvelut riippumatta tuottajasta ja mahdollistamme valinnanmahdollisuudet. Huolehdimme henkilöstön osaamisesta ja hyvinvoinnista toimintoja kehittäessämme. Valmistaudumme uudistukseen ennakoimalla tulevia muutoksia ja mahdollistamme uusien sosiaali- ja terveysalan toimijoiden tulon Sipooseen kaavoituksen kautta.”

Yhtenä voimistuvana toimintamallina case-kunnissa on ollut myös strategiaproessin laadintavaiheen muuttuminen organisaatiokeskeisestä strategiasta **yhteisösuuntautuneeseen strategiaproessiin**. Kunnan ylin johto eli valtuusto linjaa strategiasaan vision ja tavoitteet, mutta prosessin aikana kerätään entistä enemmän yhteisön ja eri sidosryhmien näkemyksiä siitä, mitkä ovat koetut keskeisimmät kehittämistarpeet sekä mihin suuntaan kunnan haluttaisiin kehittyvän. Mikkelin strategiaproessi on yksi hyvä esimerkki yhteisösuuntautuneesta strategiasta. Strategian laadinnan aikana järjestettiin laaja kysely kuntalaisille sekä henkilöstölle, kuultiin kaikkia luottamushenkilötoimielimiä

sekä järjestettiin yhteensä 13 osallistavaa työpajaa/keskustelutilaisuutta, joiden kohderyhminä oli sisäisen emo-organisaation lisäksi konserniyhtiöt, asukkaat sekä vapaa-ajan asukkaat.

Kokonaisuudessaan kuntakentällä ollaan yhteisösuuntautuneissa strategiaproesseissa vasta alkutaipaleella eikä hyvinvoinnin edistäminen näin ollen näy vielä riittävästi yhteistoiminnallisuutena eikä strategisena toimintana. Moniäänisyyttä ja yhteistoiminnallisuutta hyvinvoinnin edistämässä voitaisiin vahvistaa myös sosiaalisen markkinoinnin välineitä hyödyntäen (Leinonen 2017). Yhteisösuuntautuneisuus ei näyttäyty ainoastaan strategian laadintana vaan tämä sisältää strategian sanamuotojen siirtymän yhä enemmän kuntalaiskokemuksella mitattaviin asioihin kuten onnellisuuteen, turvallisuuden tunteeseen tai osallisuuden kokemiseen. Yhteisöllisyys jatkuu myös strategian toteuttamisessa, jota kuvastaa hyvin esimerkiksi Mikkelin visio ”Teemme yhdessä Saimaan kauniin Mikkelin!” eli lähtökohtana ei ole vain kuntaorganisaation työ vaan laajemmin toimijoiden ”houkuttelu” strategian toteuttamiseen.

Strategiaprosessissa tavoiteasetantaa ja yhteistä tahdonmuodostusta haastavampi vaihe alkaa strategian hyväksynnän jälkeen, jolloin on varmistettava riittävä viestintä ja työkalut sekä toimintakulttuurin uudistaminen niin, että organisaatio saadaan liikkumaan kohti asetettua tavoitetilaa. Esimerkiksi Tampereen kaupungin uuden strategian yhteydessä kaupunki hahmotti strategista johtamisjärjestelmää (kuvio 3). Strategiassa kaupunki on määritellyt useita tavoitteiden toteutumista kuvaavaa mittaria. Strategiaa toimeenpannaan ja tarkennetaan lautakuntien, johtokuntien ja konsernihallinnon palvelu- ja vuosisuunnitelmissa. Talousarvion vuosittaiset toiminnan tavoitteet valitaan tuke-



Kuvio 3. Tampereen kaupungin strategian johtamisjärjestelmä.

maan strategian sisältöjä. Kaupunginhallituksen ohjauksessa toteutetaan kehitysohjelmia, jotka ovat laajoja ja useita toimijoita yhdistäviä kokonaisuuksia. Tämän lisäksi strategiaa seurataan tavoitteiden asettamisella sekä johdon tuloskorteilla. Keskeisiksi toteutuksen välineiksi on määritelty myös johtoryhmätyöskentely, tavoite- ja kehityskeskustelut, palkitseminen ja kehittäminen.

Mielenkiintoisen esimerkin strategian jalkauttamisesta antaa Turun sopimusohjausmalli. Turussa hyvinvoinnin edistämisen näkökulmasta korostuu kaupungin toinen pääohjelma eli Hyvinvointi ja aktiivisuusohjelma, jonka toimeenpanoa seurataan hyvinvointikertomuksen avulla. Ohjelmassa on kolme pääteemaa: 1. Terve ja hyvinvoiva kaupunkilainen, 2. Osaava ja oppiva kaupunkilainen sekä 3. Aktiivinen kaupunkilainen. Strategiaa ja ohjelmissa tehtyjä toimintaa ohjaavia linjauksia tarkennetaan toimialojen strategisissa ja operatiivisissa sopimuksissa käytännön toimenpiteiksi. Strateginen sopimus sisältää talousarvion ja suunnitelman sekä sitä täydentävän kaupunginhallituksen hyväksymän osan. Sen mittareilla arvioidaan strategisten ohjelmien toimeenpanoa. Operatiivinen sopimus on sen sijaan lautakuntien ja toimialan välinen sopimus. Sopimukseen sisältyviä kehittämistoimenpiteitä toteutetaan esimerkiksi hankkeina ja projekteina. Kärkihankeajattelulla panostetaan strategian ja kaupungin toimintamalliuudistuksen kannalta keskeisimpien tavoitteiden toteuttamiseen ja viestintään.

Prosessit ja projektit strategian toimeenpanon tukena

Ensimmäisessä tutkimusraportissa (Majoinen ja Antila 2017) tuli esille projektien ja ohjelmien merkitys hyvinvoinnin edistämässä ja osana strategista johtamista. Case-kuntien edustajien haastattelut osoittivat, että juuri monitoimijastaisten projektien avulla oli onnistuttu luomaan uudenlaisia toimintamalleja hyvinvoinnin edistämiseen, erityisesti liikuntatoimessa. Näin ollen hyvinvoinnin edistämiseen liittyvien projektien voi katsoa olleen luonteeltaan strategisista. Tämä havainto on samansuuntainen projektijohtamisen tilaa käsittelevän tutkimuksen kanssa, joka osoitti strategisten projektien vakiinnuttaneen asemansa merkittävänä tuloksellisena johtamismuotona ja uudistamisen mahdollistajana (PRY 2016).

Hyvällä projekti- ja ohjelmajohtamisella voidaan myös vastata niihin ongelmakohtiin, mitä kohdataan matriisimaisessa toimintatavassa. Erityistä huomiota on kiinnitettävä projektijohtamisen edellyttämään osaamiseen. Näin kysymys projektien johtamisesta sekä projekti- ja ohjelmajohtamisen toimintamalleista on relevantti ja kiinnostava myös tämän tutkimuksen kannalta.

Hankkeiden eli projektien käyttö sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä laajemmin hyvinvoinnin alueella on lisääntynyt viime vuosikymmenten aikana. Osittain tähän on vaikuttanut myös hankerahoituksen lisääntyminen (Paronen ym. 2017, 341). Myös ohjelmallinen kehittäminen on viime vuosina vahvistunut niin kansallisella kuin kuntatasolla.

Ohjelmalla tarkoitetaan määräaikaista projekteista ja toimenpiteistä muodostuvaa kokonaisuutta, jota johdetaan jonkin strategisen osa-alueen tai päämäärän saavuttamiseksi (Hoverfält

2012, 17–18). Ohjelmille on tunnusomaista se, että ne ovat poikkihallinnollisia ja koskettavat kaikkia tai useita kunnan toimialoja. Lisäksi niiden toteutus edellyttää monitoimijaisuutta ja verkostoitumista sekä kunnan sisällä että kuntaorganisaation ulkopuolella. Ohjelmallinen työskentely soveltuu erityisesti moniulotteisiin ja kompleksisiin asiakokonaisuuksiin, jolloin ohjelma tilapäisenä organisaationa mahdollistaa linjaorganisaatiota paremmin laajan vuorovaikutuksen ympäristönsä kanssa. Näin ollen ohjelmat sopivat erinomaisesti myös hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtäviin. Näistä on lupaavia hyviä käytäntöjä myös ARTTU2 -tutkimuskunnissa.

Espoossa kokeiltiin valtuustokaudella 2013-2017 ohjelmallista tapaa kehittää toimintaa. Poikkihallinnollisissa kehitysohjelmisissa poliitikot ja viranhaltijat etsivät yhdessä ja yli toimialarajojen ratkaisuja valtuustokauden tärkeimpiin haasteisiin. Nyt Espoon tarinan 2017–2021 toimeenpanon tukena on poikkihallinnollinen ohjelma nimeltään Hyvinvoiva Espoo, jonka fokuksena ovat terveys, hyvinvointi ja onnellisuus. Ohjelmajohtamisen periaatteiden mukaisesti sille on määritelty hyötytavoitteet, joita ovat: 1) Espoolaisten mahdollisuudet edistää terveyttä, hyvinvointia ja onnellisuutta lisääntyvät 2) Espoolaisilla on enemmän mahdollisuuksia osallistua ja kuulua yhteisöön 3) Hyvinvoinnin edistäminen jatkuu ja kukoistaa sote-uudistuksen jälkeen. Kuten ensimmäisessä raportissamme todettiin, myös Espoossa hyvinvoinnin edistäminen on tiiviisti yhteydessä osallisuuden ja yhteisöllisyyden vahvistamiseen.

Myös muista ARTTU2-kunnista löytyy kiinnostavia esimerkkejä ohjelmallisesta työskentelystä. Turulla ja Mikkelillä strategiaa toteutetaan 2–3 strategisella ohjelmalla. Kummallakin yhden näistä muodostaa hyvinvoinnin edistämiseen keskittyvä strateginen ohjelma. Mikkelissä uuden strategian valmistelua ja ohjelmaa valmistellaan vuoden 2018 puolella, mutta toimeenpanossa ohjelmat on johdettu strategian kolmesta päämäärästä ja kunkin ohjelman toteuttamiseen kootaan poikkihallinnolliset viranhaltijaryhmät. Vantaalla on elämänsäkaaren mukaiset ohjelmat, kuten esimerkiksi lasten ja nuorten, aikuisväestön, ikääntyneiden hyvinvointiohjelma. Turusta hyvinvoinnin edistämiseen liittyvistä ohjelmista voi mainita esimerkkinä Aktiivinen kaiken ikää -ohjelman. Näyttää siltä, että ohjelmallinen työ on tullut ennen kaikkea suurten kaupunkien kehittämistyön ja strategian toimeenpanon tueksi.

Ohjelmallinen hyvinvoinnin edistämistyö voi olla luonteeltaan myös kansallisen, alueellisen ja kuntatason kehittämistyön verkostomainen kokonaisuus, josta esimerkkinä haastatteluissamme nousi esiin LAPE eli Kansallinen lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma. Tässä ohjelmassa kehitetään lapsi- ja perhepalveluille uusia malleja ja uutta toimintakulttuuria ja vaikutetaan siihen, että varhaiskasvatus, koulut ja oppilaitokset olisivat entistä paremmin lasten ja nuorten hyvinvoinnin sekä vanhemmuuden tukena sekä vahvistaisivat heidän omia voimavarojaan ja osallisuuttaan. Tämä ohjelmallinen kehittämistyö tuottaa myös toimintamalleja kunta- ja maakunta yhdyspintapalveluihin (Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma LAPE, www.stm.fi).

Onnistuminen ohjelmallisessa tai projektimuotoisesti toteutetussa hyvinvoinnin kehittämisessä edellyttää sitä, että ohjelmat ja

projektit mielletään strategisiksi tehtäviksi, joista kokonaisvastuu kuuluu luottamushenkilö- ja ammattijohtolle. Ylimmän johdon on mukautettava ohjelmat ja projektit edistämään organisaation strategisia pyrkimyksiä ja vähentämään siten erilaisten projektien linjaorganisaatiolle aiheuttamaa kitkaa (Harisalo 2013). Käytännössä tätä on pyritty ratkaisemaan kunnissa mm. niin, että ohjelmille ja projekteille nimetään ns. omistaja ylimmästä johdosta. Hänen vastuulleen kuuluu mm. varmistaa asetettujen hyötötavoitteiden toteutuminen. Ylimmän johdon sitoutuminen tukee sitä, että projektien varsinaiset tulokset jäävät elämään organisaatiossa varsinaisen projektin päättymisen jälkeen.

Ohjelmallisen ja projektimaisen hyvinvoinnin edistämisestä erityisenä haasteena on myös se, miten ohjelman tai projektin päätyttyä kehitetty toimintamalli ja hyvät käytännöt saadaan vakiinnutettua osaksi linjaorganisaation ja hallinnonrajat ylittävää toimintaa. Kyse on tässäkin johtamisen haasteesta ja esimerkin voimasta. Erityisesti vakiintumista ja jatkuvuutta tukee sellainen yhteistyön rakenne, jolloin yhteistyö ei perustu vain yksilöiden omaan aktiivisuuteen ja vapaaehtoiseen tai satunnaiseen panostukseen. Myös johdon ja päättäjien osoittama arvostus yhteistyötä kohtaan on kriittinen tekijä onnistumisen kannalta (Paronen ym. 2017, 346).

Hyvinvointikertomukset ja -suunnitelmat

Uusi kuntalaki edellyttää, että kuntastrategiassa huomioidaan kuntalaisten hyvinvoinnin edistäminen. Edelleen terveydenhuoltolaki (30.12.2010/1326) edellyttää, kunnan on strategisessa suunnittelussaan asetettava paikallisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin perustuvat terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen tavoitteet, määriteltävä niitä tukevat toimenpiteet ja käytettävä näiden perustana kuntakohtaisia hyvinvointi- ja terveysosoittimia. Kunnan on seurattava asukkaitensa terveyttä ja hyvinvointia sekä niihin vaikuttavia tekijöitä väestöryhmittäin sekä kunnan palveluissa toteutettuja toimenpiteitä, joilla vastataan kuntalaisten hyvinvointitarpeisiin. Kuntalaisten terveydestä ja hyvinvoinnista sekä toteutetuista toimenpiteistä on raportoitava valtuustolle vuosittain, minkä lisäksi valtuustolle on kerran valtuustokaudessa valmisteltava laajempi hyvinvointikertomus. Maakunta- ja soteuudistuksenkin jälkeen kuntien tehtävänä on edelleen hyvinvointikertomuksen toteuttaminen.

Hyvinvointikertomus toimii strategiaan pohjautuvana hyvinvointipolitiikan konkretisoijana ja johtamisen välineenä. Hyvinvointikertomus valmistellaan kunnassa tai alueellisesti hyvinvointipolitiikan suunnittelun, arvioinnin ja raportoinnin työvälineeksi. Kunnassa laaja kertomus valmistellaan kerran valtuustokaudessa ja sen tavoitteita ja toimenpiteitä päivitetään vuosittain osana kuntasuunnittelua. Suunnittelun ja poliittisen päätöksenteon tuen lisäksi hyvinvointikertomus toimii välineenä hyvinvointitiedon keräämiselle sekä seurannalle ja arvioinnille.

Hyvinvointikertomuksen voi tehdä sähköisenä tätä tarkoitusta varten kehitetyllä verkkopohjaisella työvälineellä (www.hyvinvointikertomus.fi). Sähköisessä hyvinvointikertomusasiakirjassa valtakunnallisesti saatavissa olevat hyvinvointi-indikaattorit on valmiiksi integroitu osaksi hyvinvointikertomusta. Työväline tukee eri hallinnonalojen asiantuntijoiden yhteistä työsken-

telyä sekä päättäjien mahdollisuutta hyödyntää hyvinvointikertomusta. Sähköinen hyvinvointikertomus sisältää laajan hyvinvointikertomuksen sekä vuosittaisen raportin.

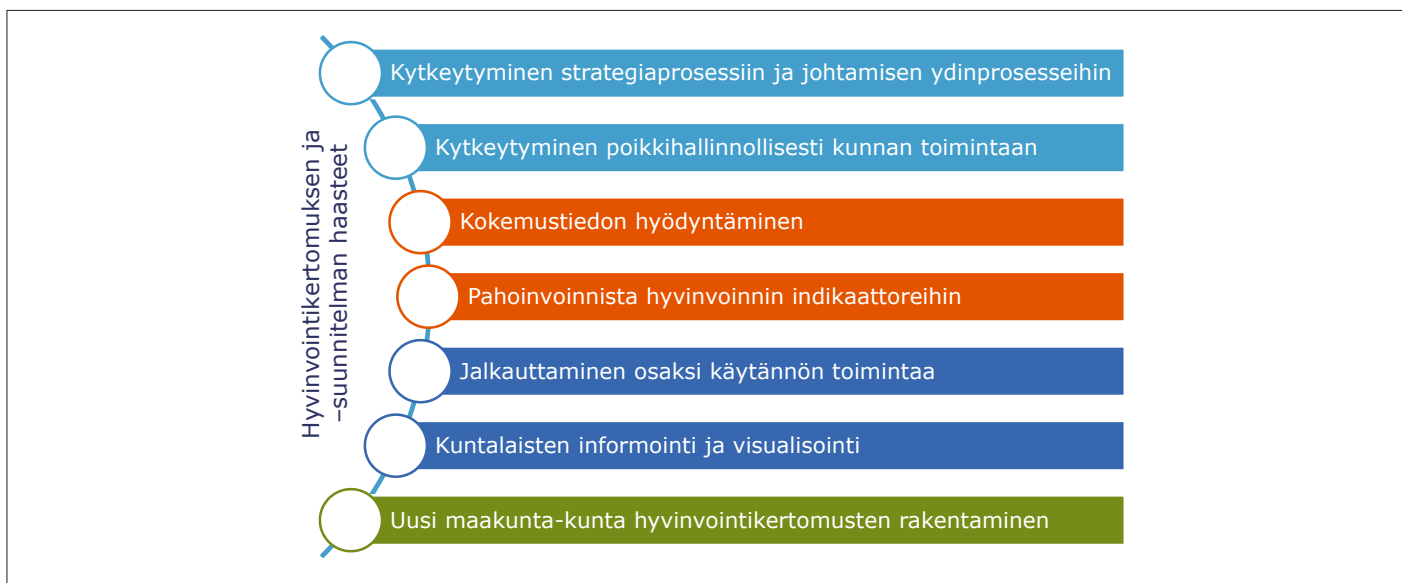
Kunnan toiminnan lisäksi olennaista on saada kytkettyä hyvinvointikertomus osaksi kunnan strategiaprosessia sekä johtamisen ydinprosesseja (kuviokuva 4). Esimerkiksi Mikkelin uuden strategian arkkitehtuurissa hyvinvointikertomus on nostettu osaksi kolmen strategisen ohjelman joukkoa.

Haasteena on koettu, että hyvinvointikertomuksissa toistuu helpposti sama kuin hyvinvoinnin näkemisessä; hyvinvointi on sotea. Tämän johdosta hyvinvointikertomus edellyttää monialaista valmistelua ja kytkentää poikkihallinnollisesti kunnan toimintaan. Hyvinvoinnin laaja-alaisuuden vuoksi olennaista onkin, että kertomuksen laadintaan sitoutuu kaikki kunnan hallintokunnat sekä mahdollisuuksien mukaan muut yhteisötoimijat sekä vaikuttajaelimet. Esimerkiksi Tampereella hyvinvointikertomuksen tiedon kokoamiseen, kertomuksen kirjoittamiseen ja kommentointiin on osallistunut yli neljäkymmentä kaupungin työntekijää kaikilta kolmelta palvelualueelta, palvelulinjoilta ja liikelaitoksista. Työskentelyä on koordinoitunut hyvinvointikoordinaattori. Hyvinvointikertomustyötä on myös linkitetty alueellista hyvinvointityöhön. Pirkanmaan alueellinen hyvinvointikertomus on Pirkanmaan sairaanhoitopiirin perusterveydenhuollon yksikön koordinoimana valmisteltu Pirkanmaan kuntien yhteinen hyvinvointikertomus, johon kunnat ovat valinneet hyvinvointitietoa kokoavia indikaattoreita. Alueellisena yhteistyönä Pirkanmaan kunnat ovat kehittäneet hyvinvoinnin indikaattoreita ja niihin liittyviä visualisointeja (<http://terveyspuu.fi/index.php>). Esimerkiksi Sipoossa hyvinvointikertomuksessa on määritelty kärkitoimenpiteet ja niihin liittyvät toiminnot jokaiselle osastolle.

Hyvinvoinnin moni- ja laaja-alaisuuden vuoksi tavoitteiden ja seurantamittareiden asettaminen on erityisen haastavaa. Lisäksi indikaattorien asettamisen haasteena on ollut se, miten hyvinvointikertomuksen mittarit saataisiin mittaamaan hyvinvointia eikä pahoinvointia. Hyvinvointiin liittyy myös kokemuksellisuus, jolloin hyvinvointikertomusten laadinnassa pohdittavaksi nousee se, miten kuntalaisten kokemustieto hyvinvoinnista saadaan läpinäkyväksi ja mitattua osana hyvinvointikertomusta.

Esimerkiksi Etelä-Savon maakunnassa on käytetty GPI-indeksiä. GPI:llä tarkoitetaan aidon kehityksen indikaattoria (Genuine Progress Indicator), ja se on mm. BKT:ta (bruttokansantuote) moniulotteisempi kehityksen mittari. GPI pyrkii kuvaamaan yhteiskunnan hyvinvoinnin tilaa ja etenkin sen kehityssuuntaa. Sen eri osien arvot kuvaavat myös hyvinvoinnin tuottamisen kestävyttä huomioimalla pitkäkestoiset ympäristövaikutukset. Lisäksi se pyrkii kertomaan mahdollisuuksista ylläpitää saavutettua hyvinvoinnin tasoa tulevaisuudessa. Mittarissa otetaan huomioon mm. hyvinvointia tuottavat markkinoiden ulkopuoliset palvelut kuten kotitaloustyön ja vanhemmuuden arvo, korkeakoulutuksen arvo, vapaaehtoistyön arvo, kestokulutushyödykkeiden tuottamat palvelut, maanteiden tuottama hyöty.

Kuntastrategioiden ja muiden pitkän aikajänteen strategisten ohjelmien tavoin hyvinvointikertomuksen olennainen haaste on se, miten hyvinvointikertomus saadaan ohjaamaan ja jalkautet-



Kuvio 4. Hyvinvointikertomuksen ja -suunnitelman haasteet

tua osaksi kunnan toimintaa siten, että se ohjaisi aidosti yksiköiden toimintaa. Tämä liittyy olennaisesti myös siihen, miten hyvinvointikertomus on saatu integroitua osaksi poliittisia johtamisprosesseja.

Sisäisen organisaation lisäksi yhtenä mielenkiintoisena näkökulmana on se, miten hyvinvointikertomus voisi organisaation sisäisen toiminnan lisäksi ulottua kuntayhteisöön ja hyvinvointikertomukseen koottua hyvinvointitietoa voitaisiin visualisoida ja viestiä kuntalaisille ja muille sidosryhmille.

Tulevaisuudessa yhden kunnan ja maakunnan välisen yhdyspinnan luo hyvinvointikertomustyö, jossa maakunta tarjoaa tietotukea myös kunnallisten hyvinvointikertomusten laadintaan. Haasteeksi tässä voi tulla, että maakunnallinen työ ohjaisi tai kapeuttaisi kuntien hyvinvointikertomustyötä. Maakuntien hyvinvointikertomusta ja muodostuvaa yhdyspintaa on käsitelty tutkimuksessa jäljempänä.

Hyvinvointikertomukset tukevat kunnan tiedolla johtamista ja poliittista päätöksentekoa. Toisena tiedolla johtamisen työkaluna on käytetty ennakkovaikutusten arviointia (EVA), joka toimii myös välineenä kytkeä strategia toimintaan ja päätöksentekoon sekä vahvistaa strategista johtamisotetta. Ennakkovaikutusten arvioinnissa päätöksiä arvioidaan valmisteluvaiheessa samanaikaisesti kuntalaisten, ympäristön, organisaation ja talouden näkökulmista. Kuntalaisvaikutuksia ovat mm. terveys ja hyvinvointi, yhdenvertaisuus, työllisyys, tietoyhteiskuntataidot, turvallisuus sekä palvelujen taso ja saatavuus. Vaikutuksia voidaan arvioida myös eri päätösvaihtoehtojen näkökulmista.

4 Verkostojen johtaminen ja yhdyspinnat

Kunnan toiminta ja verkostojen johtaminen

Kuntaorganisaation ja -konsernin lisäksi kuntien toimintaa johdetaan verkostoissa ja verkostojen avulla. Voidaan sanoa, että

kuntajohtaminen on tulevaisuudessa entistä enemmän "sisältä ulos" toimintaa. Myös kumppanuuspohjainen hyvinvoinnin edistäminen eri toimijoiden kanssa korostuu, kun sote-palveluiden järjestämisvastuu siirtyy kunnilta maakunnille. Yhteistyö yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden sekä ns. neljännen sektorin eli vapaan kansalaisyhteiskunnan kanssa muuttaa kunnan toimintaa, hallintoa ja johtamista verkostomaiseen suuntaan (Jäntti 2016, 176). Puhutaan ns. verkostojen eli uuden julkisen hallinnan aikakaudesta (New Public Governance), jolloin huomio kiinnittyy yhä enemmän hallinnon sisäisistä rakenteista ja prosesseista kohti monimuotoisia verkostoja, yhteistyötä ja avoimia kumppanuuksia (Hakari 2013).

Verkostomainen työote ja koordinointi ovat tärkeitä myös kunnan sisäisen hyvinvoinnin edistämistehtävässä. Laaja käsitys hyvinvoinnista edellyttää uudenlaista johtamis- ja työskentelytapaa, mikä eroaa perinteisestä toimialoihin siiloutuneesta ja hierarkkisesta toiminta- ja johtamismallista. Kaikessa toiminnassa keskiöön tulee nostaa kuntalaisten ja palvelujen käyttäjien tarpeet. Jotta näihin pystytään vastaamaan, edellyttää se verkostomaista yhteistyötä niin sivistys-, kulttuuri-, liikunta- ja vapaa-ajan kuin teknisissä palveluissa. Kuntalaisten ominaispiirteiden huomioiminen ja heidän tarpeistaan lähtevä ajattelu tuottaa sekä parempia hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen malleja että onnistuneempaa houkuttelua ja tuuppaamista yhdessä tehtävään toimintaan (Jäntti 2016, 177, Paronen ym. 2017, 348).

Verkostomaisen hyvinvoinnin edistämistyön ja siinä onnistumisen lähtökohdista ovat kuntalais- ja asiakaslähtöisyyden lisäksi yhteiset tavoitteet, toimijoiden välinen vuorovaikutus, luottamus ja sitoutuminen, konkreettiset teot ja niistä saatavat hyödyt sekä toiminnan selkeys ja koordinointi. Verkostomaista toimintaa ja sen hyödyntämistä haastaa erityisesti kunnan johtamisjärjestelmä ja kaksoisjohtajuus, kunnan toiminnan sykliisyys sekä avautuminen kuntayhteisön suuntaan. Keskeisiä tunnistettuja verkostoja ovat mm. elinkeinojen kehittämiseen ja koulutukseen sekä kuntien väliseen yhteistyöhön ja alueelliseen toimintaan liittyvät verkostot (Majava 2017). Tällöin hyvinvoinnin



Kuvio 5. Hyvinvoinnin edistämisen verkostot.

edistämistyö voidaan nähdä myös tiiviissä yhteydessä kunnan elinvoimaisuustehtävään.

Verkostotutkimuksessa (Vesalainen ja Valkokari 2014, 16) verkostoja on jaoteltu toimintatavan (tehostava, kehittävä, uutta luova), suunnan (horisontaalinen tai vertikaalinen), yhteistyön tason (strateginen, operatiivinen) sekä alueellisuuden (paikallinen, globaali) mukaan. Kuntaliitossa verkostotoiminnalle kehityksessä mallissa verkostot jaettiin vertaispalveluverkostoihin, oppimis- ja kehittämisverkostoihin, vaikuttamisen verkostoihin sekä uuden luomisen verkostoihin (Ala-Poikela ym. 2015, 19). Tämän tutkimuksen kannalta kiinnostava kysymys on, miten kunnat hyödyntävät verkostoja hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Minkälaisia verkostoja on syntynyt tai iduillaan, mitä hyötyä niistä on saatu, mitä haasteita niihin liittyy?

Dokumenttiaineiston sekä tutkimuksen 1. raportin yhteydessä tehdyistä haastatteluista oli nähtävissä edellä mainittuja jäsenyyksiä hyödyntäen monenlaisia verkostoja (kuvio 5).

Oleellista hyvinvoinnin edistämisen kannalta on se, kuinka avoimia nämä verkostot ovat vai pitäytyvätkö ne pääasiassa kunnan ja muun julkisen sektorin toimijoihin. Edellisen tutkimuksemme (Majoinen ja Antila 2017) toimijatarkastelu osoitti sen, että kunnan rooli hyvinvoinnin edistäjänä on mahdollistaja ja kehittämisalustana toimiminen. Tällöin julkiset ja yksityiset palvelut sekä kolmannen ja neljännen sektorin toiminta nivoutuvat ekosysteeminomaisesti yhteen edistäen kuntalaisten hyvinvointia. Sen lisäksi monet kunnan omat toimenpiteet, kuten maankäytön suunnittelu, kaavoitus sekä asunto- ja liikennepolitiikka ovat merkittävässä roolissa kuntalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi. Monitoimijaisuus huomioon ottaen hyte-kehittämisverkostoissa avoimen verkoston periaate on tärkeä. Ympäristöönsä avoimet verkostot ovat kunnille hyödyllisiä erityisesti silloin, kun kunnan sisäinen verkostoituminen, vuorovaikutus, tiedon liikkuvuus ja luottamus sekä kehittämiskulttuuri ovat kunnossa (Ala-Poikela ym. 2015, 48).

Verkostojen johtamismallin tulisi olla yhdessä sovittu, avoimesti keskusteltu ja toimijoiden hyväksymä. Näin verkostojohdattamisessa tärkeitä ovat yhdessä sovitut pelisäännöt, selkeä ja pelkistetty

johtamisjärjestelmä sekä oikeanlainen johtajuus, joka ei perustu valtaan eikä hierarkiaan, vaan verkostotoimijoiden suostumukseen olla johdettavana. Luottamus verkostotoimijoiden välillä vaatii yhteistä tekemistä ja vaikeuksien voittamista sekä kunnioitusta ja reilua toistaan kohtaan (Ala-Poikela ym. 2015, 20–21). Maakunnan näkökulmasta on erityisen tärkeää, että sillä on uutena julkisyhteisöllisenä toimijana legitimitetti maakunnan asukkaiden, kuntien ja eri sidosryhmien keskuudessa.

Yhdyspinnan rakentuminen maakunta- ja sote-uudistuksessa

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä tulee olemaan kunnan ja maakunnan yhteinen, jolloin tarvitaan tiivistä yhteistyötä ja jaettua johtajuutta hyvinvoinnin edistämisestä ja siinä onnistumisesta (kuvio 6). Lähtökohtana on, että kunnat ja maakunta nähdään tasavertaisina toimijoina ja niin, että ne ovat resursseiltaan riippuvaisia toisistaan. Kuntalain 1 §:n säännös jää voimaan myös sote- ja maakuntauudistuksen toteutumisen jälkeen. Maakuntien tehtävänä on seurata väestönsä hyvinvointia ja terveyttä sekä strategisesti johtaa hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä poikkihallinnollisesti. Maakunnan tulee myös tarjota kunnille tukea hyvinvoinnin edistämisestä ja vastata osaltaan yhdyspintapalvelujen järjestämisestä. Yhdyspintapalvelut käsittävät esimerkiksi yhteisten palveluketjujen varmistamista (esim. työllisyyden edistäminen, liikunnan palveluketju), monialaisten palveluiden koordinoitua (esim. ohjaamotoiminta) sekä osallisuus- ja vapaaehtoistyön koordinaatiota (STM, järjestämisen käsikirja, www.stm.fi).

Kuntien ja maakunnan välisen yhteistyön perustana on maakuntalakiesityksen (HE 15/2017, 15 §) säännös maakunnan ja kunnan välisestä neuvottelumenettelystä. Tätä voidaan pitää minimisäännöksenä, koska sen mukaan maakunnan ja kuntien on neuvoteltava vähintään valtuustokausittain tehtäviensä hoitamiseen liittyvästä yhteistyöstä, tavoitteista ja työnjaosta. Maakuntien ja kuntien valtuustot voisivat tällöin hyväksyä neuvottelutuloksen. Neuvottelutuloksen pohjalta voitaisiin laatia yhteistyötä tarkentavia, tehtäväkohtaisia sopimuksia. Esimerkiksi LAPE selvityshenkilöt esittivät, että maakunnan ja jokaisen kun-

nan välillä tehdään yhteinen LAPE-sopimus, jossa käydään konkreettisesti läpi maakunnan ja kunkin kunnan väliset keskeisimmät yhteistyö-, työnjako- ja resurssikysymykset. Sopimukseen voidaan ottaa mukaan myös järjestöjä, oppilaitoksia, seurakuntia ja muita toimijoita (Heinonen ym. 2018, 21).

Tämä lainsäädännössä tunnustetun neuvottelu- ja yhteistyörakenteen luominen kuntien ja maakuntien välille on aloitettava heti, sillä uudistuksessa on tärkeää pitää yllä nykyiset hyvät käytännöt sekä luoda uusia maakunnallisia ja kuntaparien yhteistyömahdollisuuksia (Paronen ym. 2017, 347–348). Yhteistyörakenteiden ripeä aikaansaaminen kunta-maakuntayhdyspinnalle on tärkeää myös siksi, että uusien maakuntien käynnistäessä toimintaansa riskinä on ”sisäänpäin kääntyminen”, kuten muissa mittavissa organisaatiomuutoksissa on aiemmin käynyt (Haveri ja Majoinen 2000, 79).

Saadaksemme selville hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyvän yhdyspinnan valmistelutilanteen kävimme läpi case-kuntien maakuntatason valmisteluasiakirjoja (Hollola: Päijät-Häme; Mikkeli: Etelä-Savo; Sipoo: Uusimaa; Säskylä: Satakunta, Tampere: Pirkanmaa; Turku: Varsinais-Suomi). Lisäksi syventävänä aineistona käytettiin Siun Soten (Liperin) yhdyspinta-aineistoa, koska juuri tällä alueella rajapinnat (yhdyspinnat) olivat valmistelussa mukana alusta alkaen. Kokonaiskuvaksi näistä välittyi, että valmistelutyö on käynnistynyt eri tahtiin ja eri painoarvolla ko. alueilla. Tarkastelemme tässä suunnitelmia ennen kaikkea kunta-maakunta yhdyspinnan näkökulmasta, emme sitä vastoin käsittele maakuntien oman hyte-toiminnan organisointia.

Yhdyspinoilla tapahtuvan toimivan yhteistyön ytimessä on yhteinen ymmärrys siitä, mitä hyvinvoinnin edistämällä tarkoitetaan. Esimerkiksi Pirkanmaalla yhteinen tehtävä on määritelty ”laaja-alaiseksi hyvinvointia edistäväksi, ennaltaehkäiseväksi, voimavaroja lisääväksi sekä sairastunutta tukeväksi toiminnaksi.” Hyvinvoivan väestön todettiin olevan myös edellytys elinvoimaiselle maakunnalle (Pirkanmaa 2019 väliraportti 23.2.2017). Hyvinvoinnin edistämässä avautuu tällöin kuntien ja maakuntien välille **strategisen yhteistyön taso**. On tärkeää varmistaa, että maakuntien ja kuntien strategioissa olevat tavoitteet hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä ovat samansuuntaisia. Tämä edellyttää tiivistä vuorovaikutusta strategioiden laadinnan yhteydessä ja se konkretisoituu maakuntalain edellyttämässä sopimusmenettelyssä kuntien ja maakuntien välillä. Yhteinen tahtotila voisi konkretisoitua myös strategioihin sisältyvien hyvinvointi- ja palvelulupauksien avulla, kuten LAPE-selvityshenkilöt esittivät.

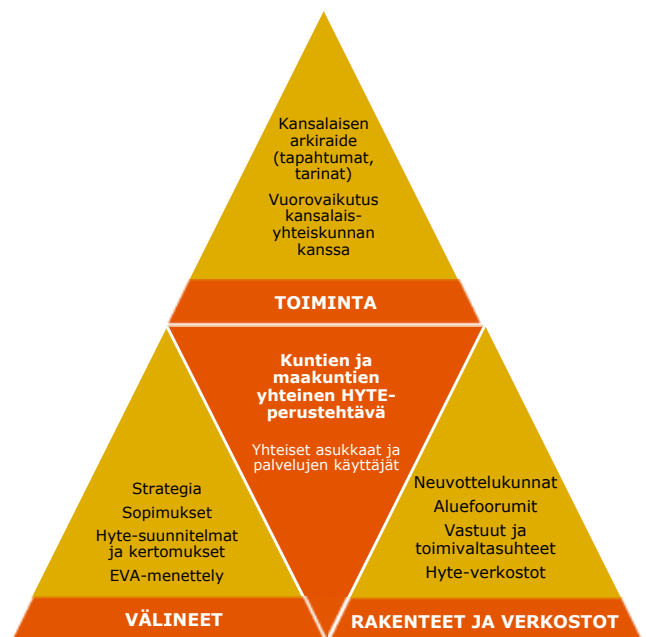
Yhteistyörakenteet, kuten erilaiset foorumit, neuvottelukunnat ja työryhmät ovat tärkeitä hyvinvoinnin edistämisen kannalta. Esimerkiksi Siun Sotessa Pohjois-Karjalassa on kuntiin perustettu paikalliset neuvottelukunnat, joiden tehtävänä on sovittaa yhteen kunta-sote yhdyspintaan liittyviä asioita, kuten hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen asioita. Siun sote nimeää neuvottelukuntaan omat asiantuntijansa. Kunta nimeää hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä vastaavan henkilön, jolla on vetovastuu ja riittävä mandaatti tehtävän hoitamiseen. Tämä hyvinvointikoordinaattori voi olla myös kuntien yhteinen työntekijä (Siun sote, Rajapintatyöryhmän loppuraportti 18.5.2016).

Foorumeiden, työryhmien ja neuvottelukuntien toiminnan tuoksellisuus on riippuvaista ennen kaikkea siitä, että asiat tulevat käsittelyyn riittävän varhaisessa vaiheessa. Tiedetään, että valmistelu- ja päätösprosessien loppuvaiheessa annettavat lausunnot johtavat harvoin muutoksiin. Näin ollen proaktiivisen toiminnan aikaansaamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota, koska ilman muodollista päätösvaltaa olevat elimet turhauttavat helposti siinä toimivia. Jotta yhteistyöelimillä on riittävät toimintaedellytykset, tarvitaan kirjalliset päätökset hyvinvointikoordinaatioon liittyvistä tehtävistä, vastuista ja resursseista.

Yhteistyön rakenteita voidaan saada aikaan myös hyödyntäen projekti- ja ohjelmatoimintaa. Erityisen merkittävänä näyttäytyvät yhdyspintakysymyksissä pääministeri Sipilän hallituksen kärkihankkeista erityisesti LAPE-muutosohjelma, jota toteutetaan alueittain. Esimerkiksi Satakunnassa on käynnissä SATULA-hanke, jossa ovat mukana kaikki maakunnan kunnat sekä keskeiset maakunnalliset toimijat. Tässä hankkeessa kehitetään mm. varhaiskasvatuksen, koulun ja oppilaitosten roolia lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin tukena.

Projektit ja ohjelmat voivat lähteä myös puhtaaksi alueellisista lähtökohdista, kuten esimerkkinä mainittava Hyvinvointia kulttuurista Etelä-Savoon -hanke. Sen avulla pyritään vakiinnuttamaan kulttuurin ja hyvinvoinnin yhteistyömallit osaksi uuden maakunnan ja kunnan työtä (Etelä-Savo 2019 valmistelu).

Eri organisaatioissa ja eri tasoilla tarvittavaa asiantuntijuutta voidaan vahvistaa **yhteistyöverkoston** avulla, koska kuntien hyvinvointityössä tarvitaan sote-asiantuntemusta sekä maakuntatasolla kunnan eri toimialojen ja kolmannen sektorin asiantuntemusta. Esimerkiksi Etelä-Savon suunnitelmiin on kirjattu verkostot pysyväksi tavaksi toimia. Ne konkretisoituisivat mm. kulttuurihyvinvointipöytätyöryhmien avulla, jotka kokoavat monitasoisia



Kuvio 6. Miten hyvinvoinnin edistämisen yhdyspintaa kuntien ja maakuntien välillä tulisi rakentaa?

toimijoita yhteen. Hyvä esimerkki on myös Pirkanmaalla jo toimiva alueellinen hyte-koordinaattorien verkosto.

Sopimuksellisuus on tärkeä osa maakunta- kunta -yhdyspinnan rakentamista. Pirkanmaan valmistelussa on hahmoteltu työvälineeksi **yhdyspintasopimusta**, joka olisi HYTE-vastuutahojen maakunnan ja kuntien välinen sopimus. Siinä sovittaisiin ensinnäkin horisontaalisesta ja vertikaalisesta tiedonkulusta. Tiedonkuluun ja -tuottamiseen liittyy myös kysymys palvelutarpeiden ennakoinnista. Toiseksi sopimus fokusoituisi palvelutuotannon laadunvalvontaan ja vahvistaisi järjestäjän, tuottajien sekä palvelujen käyttäjien välistä dialogia. Erityisen tärkeää valinnanvapauden toteutuessa on, että myös yksityisille palvelun tuottajille tulee vastuuta hyvinvoinnin edistämisestä. Lisäksi yhdyspintasopimuksessa sovittaisiin yhdyspinnoilla toimivista työryhmistä, jotka toteuttaisivat kuntalaisten, kunnan, maakunnan, Kelan sekä kolmannen sektorin ja yritysten välistä dialogia ja toimintaa yhteiseksi hyväksi (Pirkanmaa 2019).

Sopimuksellisuuden lisäksi tärkeäksi kysymykseksi nousee, miten voidaan kannustaa hyvinvoinnin edistämiseen kunnissa, maakunnissa sekä niiden yhdyspinnoilla. Valtakunnallisella valtionosuuksiin sisältyvällä kannustinjärjestämällä kannustetaan kuntia, maakuntia, sote-palvelutuottajia ja väestöä tekemään hyvinvointia ja terveyttä edistäviä päätöksiä ja valintoja. Kuinka hyvin nämä kannusteet tulevat toimimaan, ei voida vielä tarkasti tietää. Kunnille ja maakunnille tulevien hyte-kannusteiden toimivuutta ja riittävyyttä tuleekin arvioida osana uudistusten reaaliaikaista arviointia ja tehdä tarvittavat muutokset.

Yhdyspintojen osalta haastatteluissa nousi esiin riski osaoptimoinnista, jolloin kunta tekisi itselleen taloudellisesti kannattavimman ratkaisun ja jättäisi huomioimatta tästä aiheutuvat seuraukset ja kustannukset maakunnalliselle sote-organisaatiolle sekä asukkaalle. Tästä esimerkkinä voi mainita mm. kuvitteellisen tapauksen, jossa kunta luopuu aiemmin yli 75-vuotiaille hankkimistaan liukusteistä, mikä johtaisi kaatumisten vuoksi lisääntyneiden luumurtumien hoitoon ja kustannuksiin maakuntatasolla.

Osaoptimoinnin riskin vähentämiseksi ja tuloksellisen hyte-toiminnan aikaansaamiseksi tarvitaan kannuste- ja palkitsemisjärjestelmien kehittämistä. Mielenkiintoinen esimerkki tästä löytyy Pirkanmaan 2019 valmistelusta, jossa esitetään otettavaksi käyttöön yhteiskehittämisen ja yhteisbudjetoinnin toimintamallit. Yhteisbudjetointi tarkoittaisi sitä, että maakunta tukisi tietyllä %-osuudella kuntien toimesta tehtävää kulttuurihyvinvointityötä. Yhteisellä budjetilla työn hyviä suorittajia palkittaisiin yhteisvastuullisesta tekemisestä säästyneillä euroilla. Lisäksi ehdotetaan otettavaksi käytäntöön innovaatiopalkinnot yhteiskehittämisestä kuntien, maakuntien, palvelutuottajien ja järjestöjen/seurakunnan yhteistyönä (Pirkanmaa 2019).

Alueellinen hyvinvointikertomus sisältyy sote-lakiehdotuksen mukaan maakunnan tehtäviin (8 §). Kyseisen säännöksen mukaan maakunnat valmistelisivat alueellisen hyvinvointikertomuksen yhteistyössä kuntien kanssa. Maakunta antaisi myös kunnille tukea hyvinvointikertomuksen tekemiseen sekä tuottaisi hyvinvointi- ja terveystietoa kunnille. Tähän liittyvä tietotuo-

tanto näyttäytyy vahvasti esimerkiksi Satakunnassa Satasoten valmistelussa, jossa on tehty kunnittaiset yhteenvetoanalyysit hyvinvoinnin ja terveyden tilasta (Satasote 2019). Haasteena on, miten tällainen tietotuotanto saadaan toimivaksi menettelyksi ja tiedolla johtamisen perustaksi kaikissa maakunnissa. Kuntien hyvinvointikertomuksissa viitataan alueellisten indikaattorien kehittämiseen maakuntatasolla jo nyt. Tämä voi tarjota uusia mahdollisuuksia myös kuntien hyvinvointikertomustyöhön. Olennaista on kuitenkin muodostaa yhteiskäytäntö maakuntien ja kuntien välillä.

Ennakkovaikutusten arviointia on hyödynnetty kunnallisessa päätöksenteossa sekä erilaisissa kunnallisissa ja alueellisissa suunnitelmissa. Hallituksen esityksessä laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (HE 15/2017) säädetään, että eri toimijoiden päätöksenteossa on arvioitava ennakkoon ja otettava huomioon päätösten vaikutukset eri väestöryhmien hyvinvointiin ja terveyteen (EVA-menettely) Vaikutusten huomiointi maakunnissa suhteessa kuntien toimintaan voi olla yksi väline, jolla voidaan varmistaa hyvinvoinnin johtajuutta yhdyspinnalla. Esimerkiksi Pirkanmaalla tavoitteeksi on asetettu, että ennakoarviointi, vuosittainen raportointimalli sekä laajempi hyvinvointikertomus ovat valmiina 1.1.2019 valmiina hyväksyttäväksi seuraavalle valtuustokaudelle. Pirkanmaa 2019:n HYTE-teemaryhmä kiinnitti huomiota loppuraportissaan, ettei hallituksen esityksessä ole linjattu EVA-menettelyä koskemaan vain sote-asioita, vaan EVA-menettely tulee olla mukana eri toimijoiden päätöksenteossa. Siten sovitavat EVA-linjaukset on huomioitava kaikissa tulevan maakunnan tekemisissä palvelusopimuksissa. Tulevan maakunnan hallinnossa tulee tehdä päätökset siitä, minkälaisien asioiden valmistelussa EVA-menettelyä käytetään.

Oleellista hyvinvoinnin yhdyspintoiminnan osalta on se, mitä vaikutuksia koko toiminnalla on maakunnan asukkaiden arkeen. Yhteistyön avulla olisi pystyttävä tekemään hyvinvointia todeksi kansalaisille niin, että heillä on mahdollista tehdä terveellisiä valintoja. Pirkanmaan valmistelussa tästä käytetään nimitystä kansalaisen arkiraide. Toiminnan ymmärrettävyyttä pyritään edistämään tarinoiden avulla hyödyntäen palvelumuotoilun periaatteita.

5 Johtopäätökset

Rakenteelliset muutokset välitilassa ja erilaistumassa

Tutkimus osoittaa, että kuntien toimielinrakenteet ovat erilaistumassa myös hyvinvoinnin edistämisen näkökulmasta. Toimielinten monimuotoistuksessa tarvitaan aktiivista viestintää, jotta kuntalaiset hahmottavat, ketkä luottamushenkilöt ovat vastuussa näistä asioista.

Valtaosassa kuntia hyvinvoinnin edistämistehtävä ei näy lautakuntaorganisaatioissa eikä muutoinkaan organisaatorakenteissa. Syynä tähän on mm. maakunta- ja sote-uudistukseen liittyvät epävarmuudet ja välitilassa oleminen. Osassa kuntia maakunnalliset uudistukset ennakoivat ratkaisut näyttäytyneet johtamisjärjestelmän uudistamisessa ja hyvinvoinnin edistämisen organisoimisessa.

Vajaassa kolmanneksessa ARTTU2-kuntia hyvinvoinnin organisointi näkyy toimielinrakenteissa, osassa palvelusuuntautuneesti ja osassa yhteisösuuntautuneesti. Viimeksi mainitut ovat erityisen kiinnostavia tulevaisuuden kunnan rakentumisen kannalta. Yhteisösuuntautuneiden toimielinten tehtävissä huomiota kiinnitetään palvelujärjestelmän ohjauksen ohella mm. kuntalaisten osallisuuden vahvistamiseen sekä vuorovaikutukseen kansalaisjärjestöjen, aluetoimikuntien sekä vaikuttamiselinten kanssa.

Yhteisösuuntautuneet strategiat ja toimielimet vievät kohti tulevaisuuden kuntaa

Tutkimus osoittaa, että hyvinvoinnin edistäminen on nousemassa aiempaa vahvemmin kuntien strategiaan päämäärinä ja tavoitteisiin. Osaltaan tähän on voinut vaikuttaa uusi kuntalaki, joka velvoittaa hyvinvoinnin edistämisen ottamista huomioon strategiassa. Dokumenttitarkastelu osoittaa, että strategioissa hyvinvointi on nousemassa keskeiseksi strategiseksi tehtäväksi elinvoiman edistämisen ohella. Näiden tavoitteiden toteutumista edistetään mm. strategisten ohjelmien ja projektien avulla.

Vahvistavana toimintamallina tuli esille strategian laadintavaiheen muuttuminen organisaatiokeskeisestä strategiasta kuntayhteisön strategiaan, jolloin strategiaprosessit ovat osallistavia. Yhteisöllisessä menettelyssä kunta ottaa mukaan kuntalaiset ja paikalliset sidosryhmät tiedon välittäjänä paikallisesta nykytilasta, kehittämistarpeista sekä tulevaisuuden tahdotuista suuntaviivoista. Tavoitteena on usein myös vahvistaa yhteisöllistä tapaa strategian toteuttamisessa. Kokonaisuudessaan tässä ollaan vasta alkutaipaleella.

Ylimmän johdon vahva rooli luo edellytykset poikkihallinnolliselle hyvinvoinnin edistämiseksi

Ylimmän poliittisen ja ammatillisen johdon vahva rooli on tärkeä, jotta onnistutaan poikkihallinnollisessa ja koko kuntakonsernille kuuluvan hyvinvoinnin edistämistehtävässä. Ylin johto luo edellytykset poikkihallinnollisten hyte-työryhmien ja koordinaattorien työssä onnistumiselle. Strategisen johdon vahvaa roolia tarvitaan myös monitoimijaisessa, verkostomaisessa hyvinvoinnin edistämiseksi, jotta kehittämisen suunta ja yhteiset tavoitteet ovat riittävän selkeitä.

Muutamissa kunnissa ylimmälle johdolle (valtuuston puheenjohtaja, kunnanhallitus, kunnanjohtaja ym.) kuuluvia hyvinvoinnin edistämistehtäviä on kirjattu myös uudistettuihin hallintosääntöihin. Kansallisen tason hallintosääntömallista nämä puuttuvat. Lisäksi strategian toimeenpanossa selkeä johdon rooli korostuu.

Ylimmän johdon oma toiminta ja esimerkin voiman käyttö ovat erityisen tärkeitä hyvinvoinnin johtamisessa niin kuntaorganisaation sisällä suhteessa henkilöstöön kuin kuntayhteisöön.

Verkostoista voimaa hyvinvoinnin kehittämiseen

Verkostoimainen hyvinvoinnin edistäminen mahdollistaa, että saadaan laaja-alaisesti eri hyvinvointitoimijat mukaan ja voidaan oppia toisten kokemuksista.

Hyvinvoinnin edistämisen verkostoja on kunnan sisällä, alueellisesti ja kansallisesti. Verkostoilla on myös moninaisia tehtäviä: Tiedonjakamista, yhteiskehittämistä, ammatillista tukea ja vaikuttamista. Verkostotoiminnan kautta hyvinvoinnin edistäminen voi linkittyä myös elinvoiman edistämiseen. Verkostojen tunnistaminen sekä entistä tietoisempi ja monipuolisempi hyödyntäminen on tärkeää hyvinvoinnin edistämiseksi.

Verkostojen johtamismallin tulee olla yhdessä sovittu, avoimesti keskusteltu ja toimijoiden yhdessä hyväksymä. Riskinä voi olla, että odotuksia rakennetaan verkostotoiminnalle, mutta ei huolehdi verkostotoimijoiden mahdollisuuksista vaikuttaa sekä välittää tietoa sisäisesti omissa organisaatioissaan. Ulkoisten verkostojen täysimääräinen hyödyntäminen edellyttää sisäistä toimivaa verkostoa sekä verkostomaista ja avointa kulttuuria.

Yhdyspinnan haltuunotto edellyttää suunnitelmallista toimintaa tässä ja nyt

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämistehtävä on kuntien ja maakunnan yhteinen. Kunnat ja maakunnat palvelevat samaa asukasta, jonka hyvinvointiin vaikuttaa kummankin toimijan ratkaisut. Lähtökohtana tulee olla, että kunnat ja maakunta nähdään tasavertaisina toimijoina ja niin, että ne ovat resursseiltaan ja onnistumisessaan omassa toiminnassaan toisistaan riippuvaisia.

Yhdyspinnan haltuunotto edellyttää yhteistä näkemystä hyvinvoinnin edistämiseen liittyvästä perustehtävästä ja tavoitteista sekä yhteistyörakenteita ja sopimuksia. Hallinnollisen lähestymistavan lisäksi tarvitaan tiivistä vuorovaikutusta mm. kansalaisyhteiskunnan kanssa.

Kunnissa ja maakunnissa ollaan eri vaiheissa hyvinvoinnin edistämisen yhdyspinta-asioiden valmistelussa. Neuvottelu- ja yhteistyön rakenteen luominen pikaisesti on tärkeää, jotta uudistuksessa voidaan pitää yllä nykyiset hyvät käytännöt sekä luoda uusia toimintamalleja. Yhteistyörakenteiden ripeä aikaansaaminen kunta-maakuntayhdyspinnalle on tärkeää myös siksi, että uusien maakuntien käynnistäessä toimintaansa riskinä on "sisäänpäin kääntyminen".

Vaikuttavat palkitsemismekanismit yhdyspinnan molemmin puolin

Tärkeä näkökulma on, miten voidaan kannustaa hyvinvoinnin edistämiseen kunnissa, maakunnissa sekä niiden yhdyspinoilla. Valtakunnallisella kannustinjärjestämällä houkutellaan kuntia, maakuntia, sote-palvelutuottajia ja väestöä tekemään hyvinvointia ja terveyttä edistäviä päätöksiä ja valintoja. Kunnille ja maakunnille tulevien hyte-kannusteiden toimivuutta ja riittävyyttä tulee arvioida osana uudistusten reaaliaikaista arviointia ja tehdä tarvittavat muutokset.

Uuteen tilanteeseen liittyen voidaan tunnistaa osaoptimoinnin riskejä. Tätä riskiä kasvattaa resurssien niukkuus, jossa kuntien tulopohjan pienenee ja toisaalta maakuntiin nähden on odotettavissa voimakasta valtion ohjausta. Näiden vähentämiseksi ja tuloksellisen hyte-toiminnan aikaansaamiseksi tarvitaan kannuste- ja palkitsemisjärjestelmien kehittämistä myös kunta- ja maakunta yhdyspinnassa. Keinoina voidaan käyttää esi-

merkiksi yhteisbudjetointia ja -kehittämistä sekä niihin sisältyviä palkitsemismenettelyjä.

Kuntatasolla poikkihallinnollista hyvinvoinnin edistämistä voidaan tukea myös kunnassa kehitettävien palkitsemisjärjestelmien avulla.

Organisaatoratkaisuista kohti ihmislähtöistä toimintaa

Hyvinvoinnin edistämistä johdettaessa ja kehitettäessä on tärkeää pitää keskiössä asukasnäkökulma. Hyvinvointi merkitsee eri ihmisille ja elämän eri vaiheissa erilaisia asioita, mikä tulee ottaa huomioon toiminnan lähtökohtana.

Kokeilujen ja projektien, mutta myös kunnan käytännön toiminnan tulosten näkyväksi tuominen on keskeinen haaste kunnissa sekä sisäisessä että ulkoisessa toiminnassa. Eri organisaatioiden ja toimijoiden hyvinvoinnin edistämiseksi tehtävä työ voidaan saada näkyväksi asukkaille esimerkiksi visualisoinnin ja tarinoiden avulla, jolloin palvelumuotoilun keinoja hyödyntäen konkretisoidaan, mitä tehdään ja keiden kanssa. Konkreettiset, ketterät arjen kokeilut mahdollistavat kuntalaisten aktiivisen osallistumisen tähän toimintaan.

Hyvinvoinnin edistäminen lähtee kuntalaisten osallisuuden ja yhteisöllisyyden vahvistamisesta. Kuulluksi tuleminen on ihmiselle voimaannuttava ja hyvinvointia luova kokemus. Näin ollen on tarpeen hyödyntää myös kokemuksellista tietoa indikaattoritietojen ohella. Asukasnäkökulma luo myös merkityksellisyyttä kunnan olemassaoloon ja henkilöstön työhön. Tämän kautta ihmislähtöinen toiminta ja ”ihmislähtöinen muutos” luo myös edellytyksiä henkilöstön jaksamiselle toimintakentässä, jossa ”muutos on uusi normaali”.

Lähteet

Airaksinen Jenni (2017). Kuntien tulevaisuus ja erilaisuus. Teoksessa Nyholm Inga, Haveri Arto, Majoinen Kaija ja Pekola-Sjöblom Marianne (toim. 2017). Tulevaisuuden kunta. Acta nro 264. Suomen Kuntaliitto, Tampereen yliopisto ja valtiovaraministeriö. Helsinki.

Ala-Poikela Anna, Koski Antti ja Stenvall Jari (2015). Verkostot osana kuntien kehittämis- ja innovaatiotoimintaa. Loppuraportti. Vaikuttavuutta arvoverkkoilla (VARVO)-hanke. Acta nro 260. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Anttonen, Antti (12.12.2017) Hollolan hyvinvointisuunnitelma strategiaa ja johtamista tukien. Esitys Kunta hyvinvoinnin edistäjänä – seminaarissa. https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Anttonen_Hollola_12.12.pdf

Einola Suvi ja Kohtamäki Marko (2015). Osallistava strategiaproessi kunnassa. Vaasan yliopisto.

Hakari Kari (2013). Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto. Tutkimus Tampereen toimintamallista. Acta Universitatis Tamperensis 1871.

Harisalo Risto (2013). Projektien välisen koordinaation ja esteiden tunnistaminen ja korjaaminen. Teoksessa Lumijärvi Ismo, Harisalo Risto, Stenvall Jari, Rannisto Pasi-Heikki, Liski Anni, Hatakka Aino ja Tyvitalo Jenni (toim.) Kohti tuloksellista kehittämistoimintaa. Acta nro 248. Suomen Kuntaliitto.

Haveri Arto ja Majoinen Kaija (2000). Muutosprosessit ja johtajuus – kuinka kunnat yhdistyvät? Acta nro 123. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Heikkilä Jukka-Pekka ja Puutio Risto (2017) toim. Organisaatio prosessina – muodonmuutosten konsultointi. Käsikirjoitus.

Heinonen Olli-Pekka, Ikonen Anna-Kaisa, Kaivosoja Matti & Reina Timo (2018). Yhdyspinnat yhteiseksi mahdollisuudeksi. Selvitys lapsi-, nuoriso- ja perhepalveluiden toteuttamiseen liittyvistä yhdyspinnoista muuttuvassa toimintaympäristössä. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 8/2018.

Hoverfält Päivi (2012). Boundary activities and readiness for change during change program initiation. Aalto University publication series. Doctoral dissertations 70/2012.

Jäntti Anni (2016). Kunta, muutos ja kuntamuutos. Kunnallispolitiikan väitöskirja. Tampere University Press.

KAKS (2017): Valtuutetut: Hyvinvointi, terveys ja elinvoima tärkeimmät kunnan ja maakunnan yhteistyöalueet. Kunnallissalan Kehittämiskeskityksen tiedote 9.8.2017.

Kurkinen- Supperi Anu (2016). Kunnanjohtajan johtajasopimus, sen rooli ja merkitys kunnan johtamisessa. Kunnallispolitiikan väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 2201. Tampere University Press.

Leinonen Jaana (2017). Kuntien hyvinvoinnin edistäminen -yhteistyö, kumppanuus ja strategiaperusteisuus. Esitys hallinnon ja kuntatutkimuksen tiedepäivillä 2017. Tampereen yliopisto.

Lindell Juha (2017). Muutosjohtajuuden pirullinen puoli. Acta Wasensia 375. Sosiaali- ja terveyshallintotiede.

Luukkonen Jouko, Majoinen Kaija ja Kuopila Antti (toim. 2017). Raportit yhdyntöihin. Kehittämisaloite kunnan ja maakunnan yhteistyöstä. Suomen Kuntaliiton kehittämisaloite.

Majava Jarkko (2017). Kuntien poliittiset johtamis- ja päätöksentekojärjestelmät muutoksessa. Uutta ARTTU2-ohjelmasta nro 8/2017. Suomen Kuntaliitto.

Majoinen Kaija ja Antila Anni (2017). Hyvinvoinnin edistäminen kunnassa. Sisältö, mahdollisuudet ja haasteet. Uutta ARTTU2-ohjelmasta nro 12/2017. Suomen Kuntaliitto.

Malkamäki Kirsti (2017) Luottamuksen kehittyminen ja johtamisjärjestelmää koskeva uudistus – tapaustutkimus kaupan alan organisaatiosta. Itä-Suomen yliopisto. Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta. Väitöskirja.

Meklin Pentti ja Martikainen Juha-Pekka (2003). Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä. Käytäntöjä ja kehittämistarpeita. Acta nro 153. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Myllymäki Riitta (toim. 2016). Kunnan hallintosääntö. Kuntaliiton verkkojulkaisu.

Nyholm Inga, Haveri Arto, Majoinen Kaija ja Pekola-Sjöblom Marianne (toim. 2017). Tulevaisuuden kunta. Acta nro 264. Suomen Kuntaliitto, Tampereen yliopisto ja valtiovaraministeriö. Helsinki.

Pakarinen Mikko (2017). Matriisimainen toimintatapa kuntaorganisaation uudistamisen osana. Tutkimus Turun kaupungin toimintamallin uudistamisesta. Acta Universitatis Tamperensis 2295. Tampereen yliopisto.

Parkkinen Jonne, Haveri Arto ja Airaksinen Jenni (2017). Yhdistävä johtajuus. Tutkimus kuntajohtajien osaamistarpeiden muutoksesta. Acta nro 268. Suomen Kuntaliitto ja Tampereen yliopisto. Helsinki.

Paronen Elsa, Rissanen Sari, Taskinen Helena ja Laulainen Sanna (2017). Kunnat hyvinvoinnin edistäjinä – hyvinvoinnin edistämisen

näkökulmia ja malleja. Teoksessa Nyholm Inga, Haveri Arto, Majoinen Kaija ja Pekola-Sjöblom Marianne (toim. 2017). Tulevaisuuden kunta. Acta nro 264. Suomen Kuntaliitto, Tampereen yliopisto ja valtiovarainministeriö. Helsinki.

Pauni Markus ja Ojakoski Maria (2013). Elävä kuntastrategia. Opas kuntien strategisen johtamisen tueksi. Suomen Kuntaliitto.

Pekola-Sjöblom Marianne (2017). Parhaat mahdolliset palvelut kaikille kuntalaisille. Kuntalaisten mielipiteet kunnallisista palveluista 2015 ja 2017. Uutta ARTTU2-ohjelmasta nro 13/2017. Suomen Kuntaliitto.

Piipponen Sirkka-Liisa (2015). Kuntien johtoryhmien kokoonpano ja työskentely vuonna 2014. Uutta kunnista nro 1/2015. Suomen Kuntaliitto.

Piipponen Sirkka-Liisa (2015). Kuntavaalit, luottamushenkilöt ja toimielimet ARTTU2-kunnissa vuosina 2005-2013. Uutta ARTTU2-ohjelmasta nro 5/2015. Suomen Kuntaliitto.

PRY, Projekttyhdistys ry (2016). Projektijohtamisen tila Suomessa 2016. Yhteistyössä Projekttyhdistys ry ja Talent Vectia Oy.

Puustinen Alisa (2017). Voiko verkostoja johtaa? Tapaustutkimus sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueen hallinnan yhteen kietoutuneesta luonteesta. Publications of the University of Eastern Finland. Dissertations in Social Sciences and Business Studies nro 149. Kuopio.

Saarelainen Tarja ja Kiviniemi Markku (2017). Opiskeluhoollon verkostot ja yhdyspinnat tulevaisuuden kunnassa. Suomen Kuntaliitto.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma (LAPE). www.stm.fi

Stenvall Jari (2017). Kokeilut rubikin kuutioina. Kokeilujen ja kokeilukulttuurin arviointi ja merkitys julkishallinnossa. Acta nro 269. Suomen Kuntaliitto ja Tampereen yliopisto.

Stenvall Jari ja Majoinen Kaija (2017). Välitilan johtaminen kunnassa. Uutta ARTTU2-ohjelmasta nro 5/2017. Suomen Kuntaliitto.

Ståhl T, Wiss K, Hakamäki P & Saaristo V. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toteutuminen kunnassa – rakenteet, vastuut, seuranta ja voimavarat. Tutkimuksesta tiiviisti 31, syyskuu 2015. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.

Valovirta Ville, Alhola Katriina, Leväsluoto Johanna, Nissinen Ari, Oksanen Juha, Pelkonen Antti & Turtonen Arttu (2017). Innovatiiviset julkiset hankinnat – määrittely, mahdollisuudet ja mittaaminen. Valtioneuvoston kanslia. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 82/2017

Vartiainen Pirkko, Ollila Seija, Raisio Harri ja Lindell Juha (2013). Johtajana kaaoksen reunalla. Kuinka selviytyä pirullista ongelmista? Gaudamus Oy. Tallinna.

Vesalainen Jukka ja Valkokari Katri (2014) Liiketoimintaverkostojen moninaisuus. Teoksessa Valkokari Katri, Salminen Jaakko, Rajala Anni, Koskela Merja, Kaunisto Kari & Apilo Tiina (toim). Ekosysteemit ja verkostojen parviäly. Tulevaisuuden liiketoiminnan suuntaviivoja. VTT Technology 152. Espoo.

Viitala Riitta, Hakonen Anu, Arpiainen Susanna (2017). Henkilöstöjohtamisen tila ja tulevaisuus kunnissa. Uutta ARTTU2-ohjelmasta nro 11/2017. Suomen Kuntaliitto.

II Virallislähteet

HE 15/2017. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

Kuntalaki 410/2015

Terveydenhuoltolaki 30.12.2010/1326

III Kuntien dokumentit

ARTTU2-tutkimuskuntien hallintosäännöt

Hollolan kaupunki. Kuntastrategia. Hollolan ja Hämeenkosken yhdistymisvaltuusto 16.11.2015.

Hollolan kaupunki. Hyvinvointikertomus 2013-2016. KV 12.12.2016.

Mikkelin kaupunkistrategia 2014-2017. KV 11.12.2017.

Mikkelin strategia arvokirja. KH 8.1.2018.

Mikkelin kaupunki. Hyvinvointikertomus vuosille 2013-2016. 17.6.2013.

Sipoon kunta. Strategia 2018-2021. KV 29.1.2018.

Sipoon kunta. Hyvinvointikertomus vuosille 2013-2016. KV 16.5.2016.

Säkylän kunta. Vastuullinen ja rohkea Säkö. Säkylän kuntastrategia. KV 12.12.2016

Säkylän kunta. Säkylän hyvinvointikertomus 2016. KV 14.3.2016.

Tampereen kaupunki. Yhteinen Tampere – näköalojen kaupunki – kaupunkistrategia. KV 19.8.2013

Tampereen kaupunki. Laaja hyvinvointikertomus vuosille 2017-2020. KV 20.11.2017.

Turun kaupunki. Turku 2029. Kaupunkistrategia. KV 23.6.2014.

Alueelliset valmisteluaineistot:

Etelä-Savo 2019 valmisteluasiakirja

Pirkanmaa 2019 väliraportti 23.2.2017 ja HYTE-teemaryhmä loppuraportti. 29.5.2017

Satakunnan valmistelu Satasote 2019

Varsinais-Suomen sote- ja maakuntauudistus (Kimpassa – Allihopa)

Uudenmaan sote- ja maakuntauudistus 2019

Siun sote. Rajapintatyöryhmän loppuraportti 18.5.2016

Liite 1. Kuuden case-kunnan poliittiset johtamisjärjestelmät

HOLLOLA	MIKKELI	TAMPERE	TURKU	SIPOO	SÄKYLÄ
2 valiokuntaa 2 lautakuntaa	5 lautakuntaa	7 lautakuntaa	10 lautakuntaa	4 valiokuntaa	4 lautakuntaa
Hyvinvointivaliokunta	Hyvinvoinnin ja osallisuuden lautakunta	Sosiaali- ja terveyslautakunta	Sosiaali- ja terveyslautakunta	Sosiaali- ja terveyslautakunta	Perusturvalautakunta
	Kasvatus- ja opetuslautakunta	Sivistys- ja kulttuurilautakunta	Kasvatus- ja opetuslautakunta	Sivistysvaliokunta	Sivistyslautakunta
			Nuorisolautakunta		
			Liikuntalautakunta		
Elinvoimavaliokunta		Elinvoima- ja osaamislautakunta			
	Kaupunkiympäristö- lautakunta	Asunto- ja kiinteistö- lautakunta	Rakennuslautakunta	Tekninen valiokunta	Tekninen lautakunta
		Yhdyskuntalautakunta	Kaupunkisuunnittelu- ja ympäristölautakunta	Rakennus- ja ympäristövaliokunta	
Päijät-Hämeen jätelautakunta	Mikkelin seudun ympäristölautakunta	Alueellinen jätehuoltolautakunta	Lounais-Suomen jätehuoltolautakunta		Pyhäjärvisuudun ympäristölautakunta
Lahden seudun joukko- liikennelautakunta		Tampereen kaupunki- seudun joukkoliikenne- lautakunta	Turun kaupunkiseudun joukkoliikenne-lauta- kunta		
	Etelä-Savon pelastuslautakunta	*	Varsinais-Suomen alue- pelastuslautakunta	**	

* Pirkanmaan pelastuslaitos on hallinnollisesti Tampereen kaupunginhallituksen alainen

** Itä-Uudenmaan pelastuslaitos (Sipoo) kuuluu Porvoon kaupungin organisaatioon. Sipooilla yksi edustaja aluepelastuslautakunnassa.

ARTTU2-tutkimusohjelma

Kunnissa toteutettujen ja tulevien uudistusten arviointitutkimusohjelma 2014–2018 eli ARTTU2 on useasta osaprojektista koostuva tutkimuskokonaisuus. Sen tavoitteena on tuottaa systemaattista ja vertailukelpoista tutkimustietoa kuntia koskevien uudistusten ja kehittämistoiminnan vaikutuksista. Se selvittää, miten uudistukset ovat vaikuttaneet mm. kuntien palveluihin, talouteen, demokratiaan ja johtamiseen, henkilöstövoimavaroihin sekä yhdyskuntarakenteeseen ja elinvoimaan.

Ohjelmassa on mukana 40 tutkimuskuntaa, jotka edustavat erikokoisia ja -tyyppisiä kuntia eri puolilta Suomea. Tutkimuskunnat ovat Askola, Espoo, Hattula, Hirvensalmi, Hollola, Hämeenlinna, Inari, Jyväskylä, Kankaanpää, Keitele, Kemiönsaari, Keuruu, Kokkola, Kotka, Kurikka, Kuusamo, Lappeenranta, Lempäälä, Liperi, Mikkelä, Mustasaari, Nivala, Oulu, Paltamo, Parkano, Petäjävesi, Pudasjärvi, Raasepori, Raisio, Rautalampi, Salo, Sipoo, Säkyä, Tampere, Tornio, Turku, Vaasa, Vantaa, Vimpeli, Vöyri.

ARTTU2 on jatkoa vuosina 2008–2012 toteutetulle, vastaavatyypiselle Paras-arviointitutkimusohjelmalle. Ohjelma on eri tutkimus- ja rahoittajatahojen yhteinen, ja sitä koordinoi Kuntaliitto.

Lisätietoja ARTTU2-tutkimusohjelmasta: www.kuntaliitto.fi/arttu2